

LE DROIT

A

L'ALLOCATION MILITAIRE

(Son principe - Ses applications)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le 30 Mai 1942, à 14 heures
à la Faculté de Droit de l'Université de Paris.

par

Germaine LEVEAU

JURY DE LA THÈSE

Président : M. SCELLE, Professeur.

Suffragants : M. LAFERRIERE, Professeur.

M. LAMPIE, Professeur.

PARIS
PAUL LAPAGESSE, ÉDITEUR
6, RUE MICHAL

1942



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE DROIT A L'ALLOCATION MILITAIRE (Son principe - Ses applications)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le 30 Mai 1942, à 14 heures
à la Faculté de Droit de l'Université de Paris.

par

Germaine LEVEAU

JURY DE LA THÈSE

Président : M. SCELLE, Professeur.

Suffragants : M. LAFERRIERE, Professeur.

M. LAMPIE, Professeur.

PARIS
PAUL LAPAGESSE, EDITEUR
6, RUE MICHAL

1942

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**



INTRODUCTION

Après la défaite militaire essuyée par la France en 1870 et due à une infériorité de l'armement, du commandement, de l'instruction et du nombre des combattants, l'Assemblée Nationale, sous l'influence de Thiers, se préoccupa d'opérer le redressement militaire du pays.

Par le vote de la loi de juillet 1872 (1), d'importantes mesures furent prises pour donner à la France une armée égale à l'armée allemande. La préparation de cette loi mit aux prises Thiers, resté partisan des soldats de métier, avec la majorité ralliée au système allemand du service obligatoire à court terme. Un compromis fut finalement adopté — principe du service militaire obligatoire tempéré par des dispenses, service de cinq ans dans l'armée active. Mais il ne s'agissait que d'une demi-mesure qui ne donnait pas satisfaction; les privilèges de l'ancien régime n'avaient pas été abolis; une réduction du temps du service militaire écartant trop longtemps de l'activité économique les hommes jeunes du pays et constituant une entrave à l'essor du commerce et de l'industrie, était vivement souhaitée.

Le Bloc des Gauches, par le vote de la loi militaire de 1905 (2), supprima tout privilège, toute dispense, et ramena la durée du service actif à deux ans pour tous les Français; c'était pour la première fois l'application

(1) Loi du 27 juillet 1872. Voir *D. P.*, 72-4-47.

(2) Loi du 23-23 mars 1905. *D. P.*, 1905-4-41.

stricte du principe démocratique de l'égalité des charges.

Cette réforme devait entraîner des conséquences de toutes sortes. En particulier, la suppression totale des dispenses allait poser un problème d'une grande importance; qu'allait-il advenir des familles des mobilisés qui n'avaient d'autres ressources pour s'assurer le pain quotidien que le salaire de l'appelé? Allait-on laisser sans secours telle jeune épouse retenue à son foyer par ses obligations maternelles, tels vieux parents dont l'âge ou les infirmités ont réduit les possibilités de travail ou tous autres membres de la famille auxquels le concours de l'appelé était indispensable?

Le militaire sous les drapeaux ne perçoit qu'une solde minime qui ne lui permet pas d'aider sa famille. Au nom de la solidarité qui doit unir tous les membres d'une Nation, la famille dont le soutien n'a pas hésité à aller remplir son devoir a droit à une compensation.

L'obligation pour l'Etat de venir se substituer aux mobilisés auprès des familles dans l'incapacité de se subvenir à elles-mêmes, ne s'était jamais fait ressentir avec tant d'acuité qu'en 1905.

A l'époque révolutionnaire, au moment des grandes levées en masse décrétées par la Convention Nationale, la loi du 4 mai 1793 avait prévu des secours en faveur des enfants de moins de 12 ans, de l'épouse, des pères et mères âgés de plus de 60 ans ou incapables de travailler, des frères et sœurs orphelins âgés de moins de 12 ans ou invalides. Après cette période, on ne fit plus appel à des levées en masse; avant 1905, le service militaire n'avait jamais été imposé rigoureusement à tous les Français.

Depuis le rétablissement de la monarchie en 1814 jusqu'au vote de la loi de 1905, la question des allocations à verser aux familles des mobilisés n'avait eu qu'à être partiellement envisagée.

L'armée était surtout composée de gens de métier;

le recrutement se faisait par engagements volontaires et rengagements complétés par l'appel de jeunes gens désignés par voie de tirage au sort. Pour éviter que des jeunes gens soutiens de famille se trouvent au nombre de ceux qui avaient été défavorisés par le sort, le législateur de 1818, dont la liberté d'action n'était pas entravée par le souci d'atteindre un effectif très nombreux, accorda des dispenses à ceux qui, d'après leur situation de famille, étaient présumés soutiens effectifs.

Sur simple demande adressée au maire avant le tirage au sort, bénéficiaient de dispenses de droit : les aînés d'orphelins, les fils uniques de veuves ou assimilés, les fils uniques de septuagénaires ou assimilés, l'aîné des fils des familles de sept enfants ou assimilés, l'aîné de deux frères faisant partie du même appel, l'appelé ayant un frère sous les drapeaux, l'appelé ayant un frère mort en activité de service, réformé ou admis à la retraite.

La loi de 1832 reprit les mêmes dispositions, bien qu'au cours des discussions précédant le vote, avait été relevée l'iniquité des dispenses accordées sur la simple prise en considération de la situation de famille, sans égard à la situation de fortune. Un amendement déposé devant la Chambre des Pairs pour fonder l'octroi des dispenses à la fois sur la situation de fortune et sur la situation de famille fut repoussé au nom de l'égalité de tous devant la loi; les dispenses accordées pour le temps de paix et pour le temps de guerre demeurèrent.

A la suite des revers militaires subis par la France en 1870, la question du recrutement revint à l'ordre du jour. En 1872, le principe du service militaire obligatoire fut voté, mais on n'osa pas faire table rase des anciennes institutions. Les dispenses de droit qui avaient fait l'objet de vives critiques en 1832 furent maintenues; en compensation, les adversaires de ces exemptions réussirent à faire admettre au même bénéfice les jeunes gens remplissant effectivement la charge de soutiens indis-

pensables. Les dispenses accordées à titre de soutiens de famille furent limitées à la proportion de 4 % du contingent allouées par les conseils de révision et 1 % par les chefs de corps. Elles n'étaient données que pour le temps de paix et pour les périodes d'active.

Selon la remarque formulée par le Colonel Ménardier dans son rapport au Sénat, « aucune exception, aucune atténuation, aucune réserve n'étaient prévues en ce qui concerne les appels de la réserve et de l'armée territoriale, bien que ces appels soient susceptibles, malgré leur durée très limitée, de priver les familles pauvres de leur principal ou unique soutien ».

Le ministre de la Guerre encourageait les administrations publiques et privées à ne pas suspendre les appointements de leurs employés momentanément absents. Les communes étaient autorisées à allouer des secours aux familles nécessiteuses; grevées du maximum de centimes additionnels extraordinaires autorisé par la loi, beaucoup de communes ne pouvaient s'imposer pour verser les secours qu'elles auraient désiré verser aux familles des réservistes et des territoriaux qu'en vertu d'un décret spécial du Président de la République. En vue d'éviter des demandes longues et fastidieuses pour obtenir une autorisation qui n'aurait pas été refusée, la loi du 21-22 décembre 1862 autorisa les communes à s'imposer d'un maximum de trois centimes additionnels au principal des quatre anciennes contributions directes pour venir en aide aux familles des mobilisés.

En 1889, lors des débats parlementaires relatifs à l'organisation de l'armée, de vives discussions s'élevèrent à nouveau au sujet du maintien des dispenses accordées pour le temps du service actif.

Les uns réclamaient la suppression complète des dispenses légales et proposaient l'octroi de dispenses aux jeunes gens reconnus soutiens indispensables par les conseils de révision. Leurs adversaires rejetaient leur

proposition en fondant leurs arguments sur l'absence de garanties que présentait l'organisme chargé de les accorder :

« Si vous instituez ces mille enquêtes, disait Gambetta, partisan du maintien des dispenses légales, si vous constituez le conseil de révision juge de ces procès pour lesquels il n'a et ne peut avoir aucune compétence, vous instituez la pire des choses, les rivalités locales. Vous livrez la constitution de l'armée à toutes les compétitions, à toutes les petites haines de village, à ce guèpier de la mauvaise politique sociale. »

Si le conseil de révision ne semble pas apte à discriminer les appelés en fait soutiens de famille, il n'en demeure pas moins que la situation de toutes les veuves et de tous les orphelins n'est pas identique, et que les dispenses de droit ne sont pas toujours accordées aux jeunes gens effectivement soutiens de famille. Bien que les partisans de la suppression des dispenses de droit présentaient des arguments d'un grand poids, on temporisa une fois de plus. Les dispenses de droit furent maintenues, ainsi que les dispenses de fait. Cependant, l'exonération du service militaire ne fut plus totale; les dispensés devaient accomplir un an de présence sous les drapeaux, année pendant laquelle les familles soumises au même régime que les familles des réservistes ne pouvaient que recevoir des secours de la commune.

A l'occasion de la discussion de la loi de finances de l'exercice 1898, plusieurs députés avaient essayé d'améliorer le sort des familles nécessiteuses des réservistes, réduites à solliciter des secours de la commune. Ils avaient déposé un amendement tendant à attribuer, pendant les périodes d'instruction, aux familles des réservistes bénéficiaires de dispenses, un secours versé par l'Etat de 0 fr. 50 par personne et par jour. Le projet ne fut pas immédiatement adopté; toutefois, la réforme sollicitée fut réalisée par la loi de finances du 13 avril

1900, qui ouvrait au ministère de l'Intérieur un crédit de 500.000 frs à répartir entre les départements en tenant compte du chiffre de la population et de la valeur du centime, puis entre les communes qui inscrivaient à leur budget un crédit pour l'assistance aux familles des réservistes et territoriaux. Cette mesure favorisait les communes riches, seules capables de venir donner aide et assistance aux familles pauvres. L'iniquité flagrante ainsi créée fut redressée par la loi du 21 février 1901, laissant, en ce qui concerne la répartition des crédits alloués par l'Etat, pleine liberté au Conseil Général et au Conseil Municipal.

Une étape vers la prise en charge par l'Etat de l'assistance à donner aux familles nécessiteuses des réservistes et territoriaux était donc réalisée.

Si l'Etat reconnaissait l'obligation de venir se substituer aux réservistes pour assurer à leurs familles les ressources qui leur sont indispensables, il devait fatalement être amené à prendre des mesures similaires pour les familles des militaires accomplissant leur service actif et qui, aux termes de la loi de 1889 (1), étaient tenus d'accomplir un an de présence sous les drapeaux malgré la dispense qui leur avait été accordée.

Le législateur ne s'était pas préoccupé des conséquences entraînées par l'obligation imposée aux dispensés d'accomplir un an de stage dans l'armée. La situation de leurs familles était cependant particulièrement digne d'intérêt, en raison de la longue absence de leur soutien. Les membres de la famille restés au foyer ne pouvaient compter que sur les secours alloués par la commune et dont la quantité et la quotité dépendaient des ressources de la commune et de la générosité des conseillers municipaux. L'importance des charges entraînées pour le budget de l'Etat par l'attribution d'allocations à

(1) Loi du 15 juillet 1889, *D. P.*, 89-4-73.

toutes les familles nécessiteuses des militaires accomplissant leur service actif faisait hésiter à adopter une mesure dont l'équité était reconnue de tous.

Ce n'est qu'en 1905 que le Parlement, résolu à supprimer toutes les dispenses pour assurer un effectif nombreux, sans paralyser la vie économique, décida en contre-partie à faire verser par l'Etat des allocations aux familles qui ne pouvaient subvenir à leurs besoins sans l'aide de l'appelé.

La réforme consistant à mettre à la charge de l'Etat le paiement des allocations militaires, tant aux familles des militaires du service actif qu'aux familles des réservistes, ne fut pas adoptée sans que son principe n'ait fait l'objet de vives discussions.

Nombreux étaient les partisans du vote de cette mesure sociale, mais certains d'entre eux s' alarmaient des répercussions financières qu'allait engendrer son application et craignaient un gaspillage préjudiciable à l'intérêt public. En vue de ménager les deniers de l'Etat, ils proposaient alors que les départements et les communes soient appelés à contribuer dans une grande proportion à la dépense envisagée.

Selon les règles préétablies, toute charge d'assistance doit incomber d'abord à la famille, puis à la commune, enfin au département, l'Etat ne devant intervenir qu'à titre exceptionnel. La commune appelée à contribuer au paiement des allocations sera incitée à examiner avec plus de soin les demandes qui lui seront présentées pour ménager ses propres ressources et éviter un surcroît de centimes additionnels. La charge du Trésor public se trouvera de ce fait allégée.

Le danger de la conception de l'Etat-Providence était signalé; toutes les fois que l'Etat affecte certains crédits à l'assistance, il fait surgir par contrecoup des besoins.

Les partisans du projet consistant à faire payer par l'Etat l'intégralité des allocations militaires, pouvaient

à leur tour faire valoir, à l'encontre du projet qui leur était opposé, le risque encouru d'une inégalité qui ne manquerait pas de se révéler dans l'attribution des allocations militaires, quant au nombre des allocataires et quant au taux des allocations. Les communes riches feraient preuve de générosité; les communes pauvres seraient au contraire tentées d'opposer un refus même aux demandes les mieux fondées.

Des récriminations à juste titre formulées s'élèveront de toutes parts; au nom de l'égalité de tous devant la loi, on ne peut admettre que le sort des familles pauvres soit lié aux possibilités financières de la commune.

En outre, s'agissant d'une conséquence d'une mesure prise pour assurer dans de bonnes conditions le service de la défense nationale, il était logique de faire assumer cette charge directement par l'Etat.

Par la loi de 1905, un accord fut réalisé pour mettre à la charge de l'Etat le paiement des allocations militaires à allouer aux familles nécessiteuses des militaires de l'armée active.

Pour parer à toutes les difficultés qui résulteraient de l'appréciation des secours qu'il conviendrait d'attribuer à chaque famille, une indemnité uniforme et forfaitaire fut établie. Elle fut fixée à un taux tel qu'elle puisse permettre à une famille n'ayant pas d'autres moyens d'existence de vivre honorablement. Elle fut ainsi calculée en fonction de la somme moyenne qu'un jeune homme de 20 ans peut laisser à sa famille, déduction faite de ses dépenses personnelles et de son entretien, afin que les familles ne réalisent pas un bénéfice du fait du départ de leur soutien.

Depuis 1905, le principe qui mettait à la charge de l'Etat le paiement des allocations militaires ne fut pas admis d'une façon absolue et incontestée. Lors du vote de la loi de 1928 (1) portant réorganisation de l'armée,

(1) Loi du 28 mars 1928, *D. P.*, 1928-4-297.

un député, Petsche, s'ingénia à trouver un moyen qui, tout en augmentant le taux suffisamment élevé des allocations militaires allouées aux familles des réservistes, ne grèverait pas le budget de l'Etat. Il proposa d'obliger les employeurs à verser des indemnités à leurs ouvriers accomplissant une période de réserve, en fondant cette nouvelle obligation sur le fait que, directement intéressés au maintien de l'ordre public, les employeurs devaient contribuer aux frais d'entretien de l'armée, gardienne de l'ordre à l'intérieur du pays.

Le promoteur de cette nouvelle organisation avait édifié tout un projet prévoyant la constitution de caisses analogues aux caisses instituées pour les allocations familiales. Le principe des allocations militaires aurait été le même que celui des allocations familiales; le patron aurait été obligé de payer une prime pour tous ses ouvriers, y compris femmes, étrangers, hommes non soumis aux obligations militaires.

Le montant des sommes perçues auprès des employeurs aurait permis de verser aux réservistes, pendant la durée des périodes de réserve, la moitié de leur salaire.

Le système était pour l'Etat assez séduisant. Il diminuait ses charges dans une notable proportion. En versant à tous les réservistes la moitié de leur salaire, les périodes de réserve n'allaient plus avoir la même impopularité et le service militaire serait mieux accompli.

Une commission interministérielle fut instituée aux fins d'examiner ce projet, mais il échoua devant les objections que son examen suscita.

a) Tout d'abord, le système proposé envisageait des régimes particuliers trop nombreux. Son application n'avait été prévue que pour les ouvriers travaillant dans des entreprises moyennes employant au moins cinq ouvriers. Les travailleurs indépendants, les artisans, les agriculteurs, les petits commerçants, restaient soumis

au droit commun. Leurs familles continuaient à ne percevoir que les secours octroyés par l'Etat, attribués qu'en cas d'indigence et d'un montant inférieur à la moitié du salaire antérieurement perçu par l'appelé. De ce fait, ils étaient désavantagés par rapport aux familles ouvrières. Cette différence de régime n'aurait pu qu'accroître les dissensions déjà trop nombreuses entre les classes ouvrière et paysanne.

Seules les périodes de réserve avaient été envisagées par l'auteur de l'amendement : Petsche ne s'était pas préoccupé du sort des familles des militaires ouvriers accomplissant leur service actif. Elles devaient donc rester soumises au droit commun, mais il eût été difficile de faire comprendre aux familles pourquoi elles devaient se contenter des secours alloués par l'Etat pendant les périodes de service actif accomplies par leur soutien, alors qu'elles étaient admises à percevoir la moitié de son salaire pendant qu'il effectuait une période de réserve.

b) L'institution de caisses analogues aux caisses de compensation était difficile à réaliser en raison de la mobilité de la législation sur la durée du service militaire. Les caisses chargées de payer ces indemnités se heurteraient à de grosses difficultés de prévision pour déterminer le taux de la prime à verser par les employeurs pour chacun de leurs employés.

c) Un tollé général s'éleva du côté des employeurs contre l'application de cette mesure sociale, la loi sur les assurances sociales étant venue les grever de charges nouvelles.

d) Enfin, le système proposé ne reposait plus sur le principe qui avait été à la base des allocations militaires.

Selon l'amendement déposé, le demi-salaire était alloué quelle que soit la situation de fortune de la famille; son montant, essentiellement variable, ne tenait

nullement compte de la situation des familles des réservistes, ni des ressources dont elles disposaient.

La commission interministérielle chargée d'examiner le projet ne voulut pas faire œuvre nouvelle en modifiant l'idée qui avait présidé au vote de la loi sur les allocations militaires destinées uniquement à venir en aide aux familles nécessiteuses dont les soutiens indispensables ont été appelés sous les drapeaux.

Nous allons donc étudier dans cet ouvrage les conditions auxquelles a toujours été subordonné le droit à l'allocation militaire, ainsi que les garanties données aux requérants pour se prévaloir du droit qui leur a été conféré par le législateur.

Nous analyserons dans un titre I^{er} les conditions d'ouverture du droit à l'allocation militaire, à savoir que le militaire doit être soutien de famille et que la famille du militaire doit être dans une situation nécessiteuse.

C'est ainsi que nous serons appelés à examiner successivement dans un chapitre I^{er} ce qu'il convient d'entendre par militaire soutien indispensable, et nous nous attacherons à donner un aperçu des formes et des preuves de l'aide apportée par le militaire à sa famille pour que le titre de soutien indispensable lui soit reconnu.

Dans un chapitre II, nous essaierons de donner une idée de la notion de nécessiteux telle qu'elle apparaît à la lumière des débats parlementaires. Lors de l'examen de l'estimation des ressources du requérant à laquelle il doit être procédé, nous relèverons l'interdiction posée par le législateur du cumul de l'allocation militaire et des prestations allouées au titre des diverses lois d'assistance; nous déterminerons les éléments qui peuvent exceptionnellement grever ou au contraire alléger la charge du requérant; enfin nous porterons tout particulièrement notre attention sur l'interprétation plus ou moins restrictivè qu'il convient de donner au terme famille.

Nous envisagerons ensuite dans un chapitre III la limite qui a été apportée dans l'attribution des allocations militaires par l'institution de la règle du pourcentage et de ses modalités d'application.

L'examen des statistiques nous montrera les variations successives auxquelles ont donné lieu les conditions du droit à l'allocation militaire.

Le chapitre IV sera consacré à l'étude de la durée du droit à l'allocation militaire, des causes d'extinction de ce même droit tenant tant aux modifications survenues dans la situation du militaire soutien indispensable que dans celle de la famille à laquelle l'Etat était venu en aide.

Dans un titre II, nous étudierons l'organisation, le fonctionnement et la compétence des tribunaux administratifs spéciaux qui ont été créés par le législateur en vue de déterminer les bénéficiaires des dispositions législatives et réglementaires relatives aux allocations militaires.

La composition, le fonctionnement et la compétence des tribunaux spéciaux créés par le décret du 1^{er} septembre 1939 et dénommés commissions seront tout particulièrement envisagés.

Au cours de cette étude, nous examinerons successivement, dans un chapitre I^{er}, l'organisation des juridictions spéciales à l'allocation militaire et, dans un chapitre II, l'instruction de la demande et la procédure suivie devant chaque commission; nous serons amenés à constater que les demandes doivent être remises par les requérants au maire de leur domicile; nous verrons que ces demandes revêtues de l'avis du maire doivent être transmises à une commission cantonale dont les décisions peuvent, sous certaines conditions, être portées en appel devant une commission départementale.

Nous constaterons ensuite que les décisions de la commission départementale peuvent être portées en appel

devant la commission supérieure des allocations militaires, qui statue en dernier ressort.

Enfin, nous verrons que les décisions de la commission supérieure des allocations militaires, de même que celles de tous les tribunaux administratifs statuant en dernier ressort, relèvent du Conseil d'Etat par la voie de la cassation.

TITRE PREMIER

**DES CONDITIONS
AUXQUELLES S'OUVRE LE DROIT
A L'ALLOCATION MILITAIRE**

CHAPITRE PREMIER

IL FAUT QUE LE MILITAIRE SOIT SOUTIEN INDISPENSABLE

SECTION I

DE LA QUALITE DE MILITAIRE

La loi de 1928, restée fondamentale en matière d'allocation militaire, édicte que les familles des militaires appelés de l'armée de terre et de l'armée de mer remplissant effectivement, avant leur départ pour le service, les devoirs de soutiens indispensables de famille, ont droit sur leur demande, en temps de paix, à une allocation journalière pendant la présence de ces jeunes gens sous les drapeaux.

Elle stipule, en outre, que les familles des engagés ont droit aux mêmes allocations que les hommes du contingent, pendant la durée légale du service actif.

Donc, pendant toute la durée du service militaire obligatoire, toutes les familles des soldats accomplissant leur service actif peuvent bénéficier des allocations militaires, sous réserve qu'elles remplissent les conditions exigées par la loi. De même, les familles des engagés volon-

laïres peuvent se voir attribuer des secours au même titre que les familles des hommes du contingent.

L'admission des familles nécessiteuses des militaires qui ont souscrit un engagement fit l'objet de contestations. Le législateur de 1905 n'avait pas apporté de précisions à ce sujet, et il en était résulté beaucoup de confusion dans les esprits. De nombreuses divergences d'interprétation étaient constatées dans les jugements des commissions chargées d'attribuer les allocations militaires.

Appelé à statuer sur la question, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 5 mars 1909 (1), avait débouté de sa demande la mère d'un engagé qui avait sollicité l'allocation militaire. La décision était ainsi motivée :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur X..., appelé de la classe 1905 et reconnu bon pour le service par le conseil de révision, a contracté, à compter du 20 septembre 1906, un engagement de 5 ans dans les équipages de la Flotte, et que par suite il n'a pas été incorporé en qualité d'appelé; que si le conseil de révision départemental siégeant à P... avait constaté le droit de la mère du sieur X... à l'allocation journalière, il appartenait néanmoins au ministère de la Guerre, à raison de la modification survenue dans la situation militaire du jeune soldat postérieurement à la décision du conseil de révision départemental, modification qui avait pour conséquence de placer la dame X... en dehors des conditions exigées par ladite loi — de prescrire qu'aucune allocation ne serait ordonnancée à son profit. »

Les arrêtilistes (1) approuvant la décision émise par le Conseil d'Etat faisaient état de quatre arguments pour justifier leur opinion. Tout d'abord, les allocations sont une compensation à la suppression des dispenses qui

(1) *Recueil périodique Dalloz*, 1910, III^e partie, page 109.

étaient allouées sous le régime de la loi de 1889. Or, par l'acte d'engagement même auquel ils ont souscrit, les engagés prouvent qu'ils n'auraient pas demandé à bénéficier d'une dispense; de ce fait, une allocation compensatrice ne saurait leur être allouée.

Aux termes de la loi de 1905, les allocations ne sont accordées qu'à une certaine proportion des familles des hommes du contingent, et les familles des engagés se trouvent exclues par là même d'un bénéfice que le législateur a entendu réserver aux familles des hommes du contingent.

De plus, la loi précise que l'allocation militaire n'est due que pour la durée légale du temps pendant lequel le jeune homme est tenu de rester sous les drapeaux, et qu'elle constitue la contre-partie d'une obligation qui ne semble pas avoir été imposée à l'engagé.

Enfin, le fait pour un jeune homme de s'engager volontairement pour un temps plus long que la durée légale du service obligatoire est une preuve évidente qu'il ne peut être considéré comme soutien indispensable, puisqu'il renonce lui-même à apporter de l'aide à sa famille.

La réfutation de ces arguments était facile à faire pour ceux qui ne partageaient pas l'opinion du Conseil d'Etat.

En premier lieu, l'allocation n'est pas une compensation à la suppression des dispenses et, en particulier, aux dispenses légales; en 1905, le but poursuivi a été de supprimer tous les privilèges qui étaient demeurés dans l'armée, et non pas d'octroyer des compensations à ceux qui avaient perdu leurs privilèges.

D'autre part, les engagés sont comptés au nombre des hommes composant le contingent; aux termes de l'article 35 de la loi de 1905, le contingent à incorporer est formé par les jeunes gens inscrits dans les première et seconde parties des listes de recrutement cantonal et

comprend, en outre, les engagés des articles 23 et 25, de même que les jeunes gens qui ont été autorisés à contracter l'engagement spécial dit devancement d'appel prévu à la fin de l'article 50.

Enfin, le dernier argument consistant à démontrer que le fait de s'engager prouve que le jeune homme n'est pas soutien indispensable tombait dans l'espèce même qui était envisagée.

En effet, la requérante, mère de l'appelé, gagnait 50 centimes par jour, et avait encore à sa charge un enfant de 9 ans; son fils gagnait 2 fr. 50 par jour, vivait avec sa mère et lui donnait tout son gain.

Si l'engagé n'avait pas cru devoir continuer à remplir ses obligations filiales, il n'en demeure pas moins qu'il était en fait soutien indispensable et qu'il laissait sa famille dans une situation nécessiteuse.

Après le vote de la loi du 7 août 1913 (1), demeurée imprécise, la même confusion régna encore, et le droit à l'allocation des familles des engagés volontaires fut à nouveau contesté. Le texte de la loi avait cependant une portée générale, et les travaux préparatoires démontraient suffisamment la volonté du Parlement d'étendre le bénéfice des allocations aux familles des engagés.

Une circulaire du 26 novembre 1913 émanant des Services de la Guerre, avait encore accru l'incertitude des commissions chargées d'attribuer les allocations militaires, en précisant, contrairement à la volonté du législateur, que l'allocation devait être refusée aux familles d'engagés.

Il fallut la déclaration de guerre de 1914 et un arrêt de la Chambre des requêtes de la Cour de Cassation du 23 novembre 1914 pour que le ministère de la Guerre revienne sur l'avis précédemment donné (2). Pour met-

(1) Loi du 7 août 1913. *J. O.* du 8 août 1913.

(2) *Recueil périodique Sirey*, 1915, 1^{re} partie, page 44.

tre fin à toutes ces controverses, le législateur de 1923 s'est empressé d'apporter plus de précision en visant la situation des engagés volontaires dans un paragraphe spécial.

« Les familles des engagés ont droit aux mêmes allocations que celles des hommes du contingent, mais seulement pendant la durée légale du service obligatoire. »

L'allocation militaire peut donc être allouée à la famille d'un engagé, mais elle ne sera pas versée pendant toute la durée de l'engagement; elle a été limitée au temps de la durée légale du service militaire obligatoire auquel aurait été assujetti l'engagé. Le décret du 2 septembre 1939 (1), en versant des allocations militaires aux familles des engagés sans établir de distinction entre la durée du service militaire obligatoire et les périodes d'engagement, semble à première vue avoir apporté une exception au principe posé par la loi de 1923. A vrai dire, cette dérogation constitue non pas une exception, mais au contraire une confirmation du principe de la loi de 1923; à la mobilisation générale, les engagés auraient été obligatoirement appelés; de ce fait, les allocations militaires doivent être versées à leurs familles ainsi qu'a entendu le faire le législateur de 1923 (2), qui a voulu verser les allocations militaires aux familles nécessiteuses pendant la durée de la présence obligatoire des engagés sous les drapeaux.

Le décret du 2 septembre 1939 a élargi le domaine des allocations militaires en ouvrant le droit de solliciter un secours aux familles nécessiteuses des engagés à la Légion étrangère.

La jurisprudence du temps de paix ne reconnaissait pas un tel droit, et motivait ses jugements de rejet sur le fait que les militaires en cause étaient soumis à un

(1) Décret du 2 septembre 1939, *J. O.* du 8 septembre 1939.

(2) Loi du 1^{er} avril 1923, *D. P.*, 23-4-128.

régime de recrutement différent de celui que la loi du 31 mars 1928 instituait.

Les décrets du 1^{er} septembre 1939 visant sous une forme générique tous les militaires présents sous les drapeaux à partir du 2 septembre 1939, les familles des engagés à la Légion étrangère sont donc fondées à se prévaloir d'un droit qui ne leur avait jamais été reconnu. Devant l'hésitation de certaines commissions à admettre au bénéfice des allocations militaires les familles des engagés de la Légion étrangère, la commission supérieure des allocations militaires a dû de nouveau affirmer ce droit.

Deux nouvelles catégories de familles ont été nouvellement admises à bénéficier des allocations militaires.

Le décret du 15 mai 1941 étend le régime des allocations militaires aux familles nécessiteuses des jeunes gens appelés à accomplir un stage de service national dans les chantiers de jeunesse en exécution de la loi du 18 janvier 1941.

Ce stage n'étant qu'une forme de service militaire imposée aux Français pendant l'occupation du territoire par l'autorité allemande, il était logique d'assimiler les jeunes gens tenus de l'accomplir aux militaires en ce qui concerne les allocations à accorder aux familles nécessiteuses.

Un décret du 23 mai 1941 (1) abrogeant l'article 3 du décret du 6 novembre 1939 ouvre aux familles des prisonniers de guerre qui n'appartenaient pas à une formation militaire le droit aux allocations militaires.

Des affectés spéciaux, des civils ont été constitués prisonniers par les autorités allemandes. Leurs familles dénuées de ressources ne pouvaient pas solliciter l'allocation militaire, la présence dans l'armée étant au nom-

(1) Décret du 23 mai 1941, *J. O.* du 12 juin 1941.

bre des conditions essentielles à remplir pour obtenir l'aide de l'Etat.

Bien que tous ces prisonniers n'avaient pas combattu dans les rangs de l'armée française, ils avaient été assimilés par la puissance occupante à des militaires.

Le Gouvernement, mis dans l'impossibilité de faire libérer les non-combattants qui n'auraient pas dû être faits prisonniers, se devait de les assimiler à des combattants et octroyer à leurs familles les mêmes faveurs que celles qui sont accordées aux familles des militaires.

Le champ des allocations militaires a donc été élargi, puisque la qualité de militaire requise chez le soutien au titre duquel est sollicitée l'allocation n'est plus, dans ce cas particulier, une condition indispensable.

SECTION II

DE LA NOTION DE SOUTIEN INDISPENSABLE

Tout en maintenant jalousement les privilèges accordés aux fils présumés scutiens de famille, la loi de 1872 fit un premier pas vers la reconnaissance du droit pour les soutiens de fait indispensables de solliciter des dispenses.

Mais elle ne donna pas de définition exacte de ces termes, ni d'exemples illustrant ce qu'elle entendait par soutien indispensable. Les lois militaires postérieures en substituant aux dispenses, des secours aux familles nécessiteuses des soutiens mobilisés, reprirent cette même formule sans apporter de précisions supplémentaires.

La notion de soutien indispensable, assez vague, étant donné la diversité des situations de famille, des appréciations des juges, n'a jamais fait l'objet d'une décision précise.

Qué convient-il d'entendre par soutien de famille? Tout dépend de l'appréciation personnelle et de la compréhension humanitaire plus ou moins large des difficultés de la vie affrontées par les requérants.

De l'avis unanime, est soutien indispensable un père de famille dont l'épouse doit consacrer tout son temps à élever des enfants en bas âge, et dont les ressources étaient uniquement constituées par le gain du mari.

Mais un fils apportant seulement un salaire d'appoint à ses parents âgés qui ne disposent que de maigres res-

sources, ou un fils aidant ses parents à élever ses frères et sœurs encore jeunes, pourront-ils être considérés comme soutiens indispensables?

S'agit-il de se montrer très rigoureux dans l'octroi de l'allocation militaire et de ne l'accorder qu'aux indigents qui n'ont pas d'autres moyens d'existence? Selon les périodes, selon les commissions chargées de statuer, les opinions ont été divergentes.

Pour réaliser l'unité de la jurisprudence, il eût été souhaitable que des directives fussent données par le législateur, afin d'atténuer les différences de jugement constatées.

Au cours d'une discussion à la Chambre lors du vote de la loi de 1913, le député Raoul Briquet tenta de définir la notion de soutien indispensable en formulant l'observation suivante :

« Le projet de loi met la Nation dans une situation analogue à celle des fils vis-à-vis de leurs parents. Il crée entre la famille et la Nation un lien de droit analogue à l'obligation militaire instituée par les articles 205 et suivants du Code civil. Pour que la famille du soldat ait droit à l'allocation militaire, il faudra non seulement que cette famille ait été effectivement assistée par le conscrit avant son incorporation, mais aussi qu'elle soit dans une situation telle que le jeune homme puisse être considéré comme un soutien indispensable juridiquement tenu envers ses parents à l'obligation alimentaire (1). »

Donc, bien que la condition de l'obligation alimentaire ne soit pas formellement exigée par la loi, il est bon qu'elle soit prise en considération par les Conseils cantonaux comme règle, afin d'apporter dans leurs décisions une uniformité qui ne peut résulter que de l'application d'un principe général.

(1) *J. O.*, 1913, Chambre des députés, Débats *in extenso*, page 2771.

Telle était l'interprétation qui fut donnée avant la guerre de 1914, interprétation rigoureuse qui excluait du droit à l'allocation militaire tous les requérants qui n'étaient pas indigents. Pendant les guerres, la notion de soutien indispensable s'est élargie considérablement; les allocations militaires perdirent leur caractère d'assistance pour revêtir en quelque sorte le caractère d'une indemnité. Elles furent accordées surtout dans le but de maintenir le moral des combattants et de leurs familles. La notion de soutien indispensable n'entraîna plus qu'accessoirement en jeu.

C'est ainsi que le titre de soutien indispensable était reconnu au jeune soldat qui n'apportait qu'une aide partielle à sa famille. Cependant, si une aide intégrale donnée par l'appelé n'était pas obligatoirement exigée, l'apport d'une aide infime ne pouvait être pris en considération; on s'était demandé dans quelle mesure pouvait être reconnu soutien indispensable un appelé qui ne versait qu'une somme très faible à ses parents.

Convenait-il de qualifier de soutien indispensable des militaires qui ne versaient à leurs parents que des sommes dérisoires de 10 à 20 frs par mois, alors que le taux des allocations militaires atteint 105 frs?

Dans la généralité des cas, la commission supérieure, en tenant compte qu'elle ne pouvait accorder d'allocation partielle, refusait d'admettre que le départ au régiment fût une cause de bénéfice pour la famille de l'appelé, bien que l'apport de celui-ci pesât d'un poids appréciable dans les dépenses de subsistance de la famille. Elle n'acceptait les demandes des familles que si les sommes fournies par le militaire étaient au moins égales au montant des allocations militaires. Cependant, dans quelques situations bien caractérisées, l'allocation fut toutefois accordée — très exceptionnellement, il est vrai, — lorsque l'indigence des requérants était reconnue tel-

lement notoire que l'aide de l'appelé apparaissait devoir être compensée par nécessité.

La commission supérieure des allocations militaires rejeta toute solution de principe en ce qui concerne la détermination du montant minima de l'aide au-dessous duquel l'allocation militaire ne pouvait être accordée.

Elle préféra s'en remettre à la sagesse des commissions, qui doivent juger selon les cas d'espèce soumis à leur examen. Aucun principe ferme n'a été posé, et toute liberté a été laissée aux commissions qui émettent des jugements variables, selon la faveur dont jouissent les allocations militaires au moment où ils sont pris.

SECTION III

DES FORMES ET DES PREUVES DE L'AIDE APPORTEE PAR LE MILITAIRE A SA FAMILLE

L'évaluation du montant de l'aide apportée par le militaire au titre duquel une allocation est sollicitée, oblige les commissions chargées de statuer sur les demandes formulées, à examiner toutes les formes sous lesquelles l'aide était apportée.

L'aide étant tantôt essentiellement d'ordre pécuniaire; tels sont les cas du père de famille qui remettait la totalité de son salaire à sa femme, du fils donnant tout ou partie de ses ressources à ses parents. Tantôt la contribution par le mobilisé à l'entretien du ménage se manifestait uniquement par l'apport de son travail. Tels sont les cas d'un commerçant, d'un industriel, d'un agriculteur dont le travail et la présence permettaient de faire fructifier l'entreprise dont ils avaient la direction. Parfois, l'appelé concourait à l'entretien de sa famille simultanément par son gain et par son travail.

Dans les régions pauvres et dans les familles nombreuses, bien souvent l'appelé travaillait dans la petite ferme exploitée par ses parents, mais le rendement de cette propriété s'avérant insuffisant pour assurer l'entretien de la famille, il fallait que de temps à autre le mobilisé aille travailler soit en qualité d'ouvrier agricole, soit en qualité de manœuvre dans une entreprise industrielle du voisinage. Dans les régions montagneuses, Savoie, Hautes-Alpes, aucun travail agricole ne

pouvant être effectué en hiver, les jeunes paysans descendent dans les vallées pour travailler dans les usines, et ne remontent qu'à la belle saison, quand les travaux des champs exigent leur retour. Ils versent à leurs familles les économies qu'ils ont pu réaliser pendant l'hiver.

Les preuves d'une aide pécuniaire n'apparaissent pas toujours dans les dossiers d'une façon évidente.

Des certificats de salaire sont exigés par la commission afin de vérifier l'exactitude et la vraisemblance des déclarations du requérant, mais dans le cas de vie commune la proportion dans laquelle l'appelé participait aux dépenses est difficile à déterminer.

Comment évaluer le montant des sommes qu'un fils vivant avec ses parents remettait à ces derniers? Seules les allégations des requérants peuvent être prises en considération, et aucun élément ne permet de les vérifier.

Les commissions locales connaissant les ressources de la famille, son genre de vie, la moralité de l'appelé, sont en mesure de déterminer cet apport; les commissions d'appel ne peuvent juger que d'après les renseignements figurant dans les enquêtes de gendarmerie.

Il semblerait que les preuves de l'aide pécuniaire apportée par un fils ne vivant pas au foyer paternel sont plus faciles à établir; un envoi d'argent doit être réalisé; des reçus, des talons de mandat devraient être aux mains des requérants, mais le plus souvent les dons se font de la main à la main, et aucune preuve ne peut être fournie. Seules les déclarations des requérants doivent encore être retenues et, puisque le doute doit bénéficier au pétitionnaire, les moyens de contrôle ne peuvent résulter que de l'examen de la situation de fortune de la famille et de la moralité de l'appelé.

L'évaluation de l'aide en nature apportée par le mobilisé est encore plus délicate que celle de l'aide pécu-

niaire. Il convient de rechercher tout d'abord si elle était de nature à contribuer dans une large mesure à l'entretien de la famille. Si elle ne s'exerçait que pendant quelques semaines au cours de l'année, elle ne peut être retenue. Ainsi la commission supérieure des allocations militaires dut rejeter des demandes présentées par des mères d'étudiants ecclésiastiques alléguant que, pendant les vacances scolaires, ces derniers aidaient à l'exploitation de la petite propriété familiale.

D'autre part, il faut déterminer dans quelle mesure les bénéficiaires de l'aide matérielle apportée par l'appelé seront privés du concours de l'absent.

Si l'épouse ou les parents continuent à faire fructifier l'entreprise dirigée auparavant par le soldat, leurs ressources ne seront pas complètement taries par suite du départ de leur soutien; cependant, le rendement sera beaucoup moins fructueux, car la prospérité de l'exploitation tenait au travail du mobilisé et à sa compétence pour diriger.

L'épouse d'un agriculteur retenue au foyer par l'obligation d'élever ses enfants, soigner les animaux de la ferme, ses parents âgés n'ayant plus la force d'exécuter les durs travaux des champs, verront le rendement de l'entreprise s'amoin-drir considérablement si la famille ne peut pas payer un salarié chargé de faire une partie des travaux antérieurement effectués par l'appelé.

Le commerce tenu par la femme pendant l'absence de son mari constituera une source de profits dont l'amoin-drissement sera dû à la suppression du travail antérieurement fourni par le mobilisé. Certains travaux tels que ceux de boulangers, de bouchers, ne peuvent être faits par une femme qui doit encore faire appel au concours d'un salarié.

Bien qu'à la tête d'un commerce qui peut être tenu par une femme, elle peut n'avoir aucune aptitude pour diriger un commerce, et se borner simplement à main-

tenir un minimum d'activité pour que le mari puisse retrouver sa situation quand il sera dégagé de ses obligations militaires.

Dans ces divers cas, un préjudice très grave a été subi par la famille de l'appelé, et un secours devra être versé par l'Etat si l'amoindrissement des ressources est tel que la famille ne dispose plus de tous les aliments qui lui sont nécessaires.

CHAPITRE II

IL FAUT QUE LA FAMILLE SOIT RÉELLEMENT NÉCESSITEUSE

SECTION I

DE LA DEFINITION DU TERME NECESSITEUX

Si la loi de 1905, reprenant les termes de la loi de 1872, n'a pas déterminé la notion de soutien indispensable, elle n'a pas plus défini la notion de nécessaire.

Les débats parlementaires qui aboutirent au vote de la loi de 1905 faisaient ressortir la volonté de donner aux allocations militaires un véritable caractère d'assistance. Les allocations militaires ne devaient être attribuées qu'aux familles réduites à la misère par suite du départ de l'appelé, et non aux familles auxquelles l'absence de l'appelé ne causait qu'une simple gêne. Toutefois, il convient de remarquer que l'expression de nécessaire était plus large que celle de « privé de ressources » employée dans la loi d'assistance aux vieillards de 1905.

Une interprétation rigoureuse du terme nécessaire fut maintenue jusqu'en 1915 environ. La circulaire du 23 août 1914 (1) prescrivait, en effet, que les allocations

(1) Circulaire interministérielle du 23 août 1914, *D. P.*, 1914-4 -82.

militaires doivent être uniquement accordées aux familles nécessiteuses, c'est-à-dire à celles que le départ du soutien a privées des aliments indispensables à la vie. Doivent donc être écartées les demandes des familles dont les moyens d'existence, bien que réduits, restent cependant suffisants. Pour justifier la sévérité dont il convenait de faire preuve, la loi de finances attirait l'attention sur le fait que le crédit ouvert pour les allocations militaires pendant la guerre est exceptionnel, que l'Etat doit faire face à beaucoup d'autres dépenses et qu'en conséquence, il convient de s'attacher à ménager les deniers de l'Etat. Mais peu à peu se fit jour une tendance plus compréhensive des difficultés de la vie affrontées par les familles privées de l'appui de leur soutien. Il fut recommandé d'apprécier les situations dans un large esprit d'humanité. Alors, au cours de la guerre de 1914-1918, les allocations furent accordées avec de plus en plus de libéralité, le but essentiellement visé n'étant plus d'apporter aux familles les aliments indispensables, mais d'accorder une aide compensatrice aux familles et atténuer les souffrances d'une séparation d'avec leur soutien. A la Chambre des Députés, M. Malvy avait proclamé : « Il ne faut pas qu'un seul des vaillants soldats de France qui versent chaque jour leur sang pour la Patrie puisse avoir cette pensée que la famille laissée au foyer natal est privée de ce qui lui est nécessaire pour vivre. » Pour assurer le bon moral du pays soumis à une rude épreuve, l'Etat décida de se montrer plein de sollicitude envers les familles des soutiens prêts à faire le sacrifice de leur vie pour la Patrie. A la fin de la guerre 1914-1918, les allocations militaires reprirent le rôle qui leur avait été assigné lors de leur institution, à savoir, assurer aux familles le strict minimum vital. Le terme nécessaire a fait depuis la guerre de 1914-1918 l'objet d'interprétations variables.

Aux époques de compressions budgétaires, les alloca-

tions militaires ne sont accordées qu'avec parcimonie et attribuées qu'au cas de nécessité absolue. Le ministre de la Santé Publique en 1933 prescrivait par circulaire (1) aux commissions cantonales de prendre, tant en ce qui concerne les diverses lois d'assistance que les allocations militaires, toutes mesures utiles pour éviter, dans la mesure du possible, le recours au vote de crédits supplémentaires. A cet effet, il était vivement recommandé de faire entrer dans l'évaluation du montant des ressources de la famille tous les éléments qui apportaient une aide, notamment les prestations accordées en vertu de la loi des assurances sociales et les allocations familiales payées dans les conditions de la loi du 11 mars 1932.

D'autre part, les commissions chargées d'examiner les requêtes formulées au titre de la législation sur les allocations militaires étaient invitées à attribuer le versement du secours donné par la collectivité à la période où la famille pourrait, d'une façon très préjudiciable à son existence, être privée du concours que lui apportait l'appelé.

Voici, par exemple, le cas d'une jeune femme qui, enceinte au moment du départ de son mari, pouvait exercer sa profession pendant quelque temps après le départ aux armées de son mari : l'allocation ne devait pas lui être allouée du jour de l'incorporation de son soutien légal. L'aide de l'Etat ne devait intervenir qu'à compter du jour où la future mère était obligée d'abandonner son emploi. Encore, dans cette espèce, convenait-il de s'assurer que l'intéressée ne bénéficiait pas soit de prestations d'assurances sociales, soit de l'assistance aux femmes en couches. Sauf circonstances spéciales, l'allocation militaire ne pouvait se cumuler avec d'autres modes d'assistance, et ne pouvait être accordée qu'à

(1) Circulaire du 23 novembre 1933. *Recueil de textes publié par le ministère de la Santé publique*, page 42.

compter du jour où cessait la jouissance des dites prestations.

En cas de maternité, s'il était démontré que la jeune femme pouvait subvenir à ses besoins personnels, l'allocation semblait devoir n'être accordée, comme le faisaient certains conseils départementaux, qu'au profit de l'enfant, la mère étant seulement désignée pour la percevoir en son nom. Ce procédé avait été préconisé afin de faciliter la suppression de ce secours si l'enfant était mort-né ou mourait peu de temps après sa naissance. Un autre moyen de diminuer la charge de l'Etat était signalé; le versement de l'allocation militaire était limité à la période pendant laquelle l'absence de l'appelé se faisait le plus sentir, afin que l'assistance donnée ne constitue pas un bénéfice pour la famille.

Si par exemple le départ d'un jeune soldat était susceptible d'entraver gravement le rendement d'une exploitation agricole pendant la période des grands travaux, sa présence pouvait ne pas être indispensable pendant les mois de l'automne ou de l'hiver où les paysans, en raison de l'inclémence du temps, ne peuvent accomplir que des travaux destinés à assurer le bon entretien de l'exploitation, mais qui ne sont pas rémunérateurs.

La commission supérieure des allocations militaires, considérant que la famille n'était pas complètement dénuée de toutes ressources, se bornait alors à attribuer l'allocation pendant les mois du printemps et de l'été. Dans les milieux urbains, l'absence du militaire se fait, au contraire, plus durement sentir pendant les mois d'automne et d'hiver; les dépenses de chauffage, d'éclairage accroissent les charges de la famille; l'entretien des enfants, qu'il faut protéger contre le froid, est plus onéreux, les risques de maladie sont plus grands. L'allocation militaire n'était alors accordée que pendant l'hiver.

L'interprétation donnée au terme nécessaire était

d'une rigueur extrême, mais elle correspondait à la notion d'assistance qui fut à l'origine de l'institution des allocations militaires.

La faveur dont jouissent les allocations militaires à un moment donné est analogue à celle qui est accordée à la législation sociale au même moment. Quand les mesures sociales occupent le premier plan sur la scène politique, les allocations militaires sont accordées avec plus de libéralité, ainsi que tous les secours alloués au titre des diverses lois d'assistance. Ainsi en 1936, année d'épanouissement de la législation sociale, de nouvelles instructions furent données par le ministre de la Santé Publique. Une attribution généreuse des allocations militaires était prescrite et le maximum de bienveillance dans l'appréciation des situations était exigé. Selon les nouvelles directives (1), la seule constatation de la disparition du concours matériel antérieurement apporté par l'appelé à sa famille et susceptible de réduire les conditions de vie au-dessous de son niveau normal, était suffisante pour justifier une décision d'admission.

Selon ce nouvel état d'esprit, l'allocation militaire devait être attribuée à presque toutes les familles qui en faisaient la demande, car le départ d'un jeune homme cause, presque dans tous les cas, un préjudice matériel à ceux qu'il a laissés au foyer.

C'est ainsi que le ministre de la Santé Publique (1) prescrivait de ne faire entrer en ligne de compte qu'avec la plus grande réserve le produit du travail de l'épouse, particulièrement quand celle-ci, avant le départ de son soutien au régiment, n'exerçait aucune profession lucrative. L'allocation militaire n'était plus alors une assistance, puisque tout secours d'assistance ne doit être attribué qu'aux personnes sans ressources et qui sont dans l'impossibilité de travailler.

(1) Circulaire du 27 août 1936. *Archives de la Commission supérieure des Allocations militaires.*

S'il convient de venir en aide aux familles des appelés, il était cependant opportun de veiller à ce que le secours accordé ne soit donné qu'à une personne incapable de se procurer des ressources par elle-même.

En temps de guerre, au moment où la Nation a besoin du concours de toutes les personnes qui ont la force de travailler, il eût été contraire à l'intérêt du pays d'accorder un secours à une femme jeune sans enfant; l'allocation militaire aurait constitué une prime à la paresse. Toutefois, le fait pour une épouse d'occuper un emploi rémunérateur pendant l'absence de son mari ne doit pas non plus être un obstacle à l'octroi de l'allocation militaire.

Par suite de l'application de la loi du 5 août 1914 (1), un grand nombre de bénéficiaires des allocations abandonnaient leurs anciennes occupations ou n'en cherchaient pas d'autres, soit parce que le montant de ces indemnités leur permettait de faire face à leurs besoins, soit par crainte de voir supprimer leurs allocations ou majorations. Pour enrayer le mal, la commission supérieure des allocations militaires priait les préfets d'agir personnellement et par l'intermédiaire des maires auprès des familles des mobilisés pour leur faire comprendre que le fait de se procurer, par le travail, un supplément de ressources n'est pas un motif suffisant de la suppression de l'allocation (2). Pendant la guerre de 1939-1940, la commission supérieure des allocations militaires fut appelée à prendre les mêmes dispositions pour éviter qu'une femme dont le travail était nécessaire à la défense du pays ne renonçât à occuper une profession lucrative pour se contenter de l'allocation militaire. D'ailleurs, la différence de taux entre les salaires et les allocations militaires était telle que la femme avait tou-

(1) Loi du 5 août 1914. *D. P.*, 1914-4-79 et suiv.

(2) Circulaire interministérielle du 23 août 1914. *D. P.*, 1914-4-81.

jours avantage à travailler. Le gain au-dessus duquel la demande d'une épouse résidant à Paris était rejetée était de 900 francs par mois; or, l'allocation militaire ne s'élevait qu'à 300 francs par mois. Dans le cas où la demande d'allocation était formulée par une femme jeune, en bonne santé et sans charges, les commissions de 1939-1940 rejetaient la demande ou n'accordaient qu'une allocation partielle.

Une circulaire du mois de mai 1940 (1) vint donner une définition du mot *nécessiteux* dans les termes suivants : « Le mot de *nécessiteux* signifie de toute évidence que les allocations doivent être accordées aux familles pour lesquelles elles constituent un véritable besoin. Les requérants doivent justifier que, par suite du départ de leur soutien, leurs ressources ont été soit supprimées, soit réduites dans des proportions ne permettant plus d'assurer dans des conditions humainement suffisantes la subsistance de la famille du mobilisé ». La volonté du ministre de la Santé Publique semblait être de mettre un frein à la générosité dont faisaient preuve les commissions. De même que pendant la guerre de 1914-1918, les commissions veillaient au maintien du moral du pays en enlevant aux familles restées à l'arrière tout sujet de mécontentement.

Le terme de *nécessiteux* est difficile à définir avec exactitude en raison de la diversité des situations des requérants; d'ailleurs il n'eût pas été souhaitable qu'une décision soit donnée *ne varietur* en raison des différences de but poursuivi par les allocations militaires. Le plus sage semble s'en remettre à l'appréciation des commissions chargées de statuer sur les demandes formulées sous réserve qu'elles s'inspirent des directives qui leur seront données par la commission centrale.

En 1930, un projet de loi avait été présenté par le dé-

(1) Circulaire du 16 mai 1940. *Archives de la Commission supérieure des Allocations militaires*.

puté Georges Richard (1), afin de faire allouer *ipso facto* les allocations militaires à toutes les familles non assujetties à l'impôt sur le revenu. Ce système présentait l'avantage de substituer au critérium de nécessiteux essentiellement variable un critérium qui ne pouvait faire l'objet d'aucune contestation.

L'article 3 du projet était ainsi conçu :

Les allocations et majorations prévues seront attribuées d'office :

- a) pour les militaires de l'armée active, à leurs parents; -
- b) pour les militaires de l'armée active mariés, à leurs femmes et enfants;
- c) pour les réservistes appelés à effectuer une période, à leurs femmes et enfants,

sous la seule réserve que les ayants droit ne soient pas assujettis à l'impôt général sur le revenu.

Le promoteur de ce nouveau système reconnaissait que si le fait d'être imposé sur le revenu est une présomption d'une situation assez aisée de la famille, il n'en constitue pas cependant un signe infallible.

Dans son projet, Georges Richard admettait alors un correctif en ajoutant un article 4 aux termes duquel : « En ce qui concerne les ayants droit assujettis à l'impôt général sur le revenu, les allocations et majorations leur seront attribuées à la demande du Conseil Municipal du lieu de leur résidence ».

Le projet présentait l'avantage de pouvoir apporter plus d'uniformité dans les décisions des commissions. Il fut cependant rejeté, car il eut entraîné de trop lourdes charges financières pour le budget.

Le caractère nécessiteux d'une famille doit être apprécié d'après la situation du foyer du requérant telle qu'elle se présente au moment de la demande. Une cir-

(1) *Documents parlementaires*, Chambre des députés, 1930, page 275.

culaire du mois de mai 1940 (1) vient de rappeler aux commissions qu'elles devaient s'attacher à rechercher si la famille du mobilisé a perdu ses ressources par suite de la mobilisation de son soutien. Selon les exemples donnés (1), s'il apparaissait que le mobilisé vivait de son travail, que la source de revenus était complètement tarie par suite de sa mobilisation, il devait résulter de cette constatation une présomption toute naturelle en faveur de l'admission de la demande, quel qu'ait pu être d'ailleurs le montant des ressources que le mobilisé tirait de l'exercice de sa profession. C'est ainsi que la famille d'un directeur de société, tout aussi bien que celle d'un manoeuvre, pouvait se trouver placée dans une situation nécessiteuse par suite de la mobilisation de son soutien, du moment que celui-ci n'avait pas conservé d'autres revenus que son salaire.

La condition obligatoire d'être nécessiteux pour obtenir le bénéfice des allocations militaires n'est pas apparue au public:

Nombre de requérants ignorants du caractère d'assistance des allocations militaires sollicitaient l'allocation, non pour pouvoir satisfaire leurs propres besoins, mais pour envoyer des lainages et des suppléments de nourriture à leurs soldats.

Certaines commissions sont tombées dans la même erreur et la commission supérieure des allocations militaires elle-même n'a pas respecté le principe des allocations militaires en s'exprimant dans les termes suivants :

« Considérant la mobilisation du soutien de famille et la situation inverse qui en résulte, le père devant aider son fils au lieu de recevoir une aide, et vu le chiffre modeste de la retraite, décide que la majoration d'ascendant peut être accordée. »

(1) Circulaire du 16 mai 1940.

SECTION II

DE L'INTERDICTION DU CUMUL DE L'ALLOCATION MILITAIRE ET DES PRESTATIONS ALLOUEES AU TITRE DES DIVERSES LOIS D'ASSISTANCE ET NOTAMMENT DU CHOMAGE

Un des principes généraux du droit social porte interdiction pour une personne de bénéficier de plusieurs mesures d'assistance. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 6 du décret-loi du 16 décembre 1939 est interdit tout cumul au titre d'un même enfant de deux quelconques des prestations suivantes :

- 1) Allocations familiales et allocations de la mère au foyer.
- 2) Majorations pour enfants des allocations de chômage.
- 3) Allocations de l'assistance à la famille.
- 4) Les secours accordés en application de la loi du 27 juin 1904.
- 5) Les majorations pour enfants des allocations militaires.
- 6) Les majorations pour enfants des allocations aux réfugiés.
- 7) Les majorations de retraite ou de pensions attribuées par l'Etat, les collectivités publiques ou tous organismes de prévoyance collective et obligatoire.

Toutefois, le décret-loi du 16 décembre 1939 apporte

des exceptions à l'interdiction du cumul des allocations familiales avec les diverses lois d'assistance et, en particulier, avec les allocations militaires.

Il stipule en effet que :

1° Si l'allocation familiale dont bénéficie un enfant déterminé est supérieure à la majoration correspondante des allocations militaires ou des allocations aux réfugiés, la différence est versée par la caisse de compensation des allocations familiales;

2° Les règles d'interdiction de cumul ne s'appliquent pas aux allocations dans le cas où les caisses de compensation d'allocations familiales auraient décidé de continuer à les verser aux travailleurs mobilisés.

L'interdiction du cumul des allocations familiales et des allocations militaires a soulevé de nombreuses difficultés d'interprétation.

Notamment, les caisses de compensation s'étaient demandé s'il ne convenait pas de suspendre le paiement des allocations familiales quand les prestataires avaient été admis aux allocations militaires. Mais la circulaire du 16 mai 1940 stipulait que les allocations familiales devaient être versées par priorité, les allocations militaires ayant le caractère d'assistance et ne devant intervenir que subsidiairement, qu'il s'agisse de secours de chômage, de l'assistance à la famille, de la législation des enfants abandonnés, des majorations d'allocations militaires ou de secours aux réfugiés.

La règle du non-cumul des allocations familiales et des allocations militaires amena le législateur à envisager plusieurs cas.

Premier cas. — Les allocations familiales ont été accordées avant les majorations pour enfants des allocations militaires. Dans ces conditions, les bénéficiaires des allocations familiales continuent à les percevoir tant qu'ils n'auront pas obtenu les majorations pour enfants des allocations militaires. Si ces majorations leur sont

ultérieurement attribuées, les caisses de compensation pourront supprimer leurs allocations si elles sont inférieures ou égales aux majorations pour enfants des allocations militaires; si elles leur sont supérieures, les caisses de compensation devront continuer à verser la différence.

Pour déterminer si la majoration pour enfant des allocations militaires est inférieure ou supérieure à l'allocation familiale, on doit examiner le cas de chaque enfant et le montant de l'allocation familiale qu'il perçoit selon son rang.

En ce qui concerne l'allocation de la mère au foyer, elle doit être considérée comme attribuée soit en totalité à l'enfant unique, soit par tête d'enfant s'il y a plusieurs enfants à charge.

Exemple : une femme perçoit l'allocation de la mère au foyer et les allocations familiales pour les deux plus jeunes de ses trois enfants : elle obtient trois majorations pour enfants des allocations militaires. On compare la majoration de chaque enfant :

a) pour le premier enfant, au tiers de l'allocation de la mère au foyer;

b) pour le deuxième, à l'allocation familiale de l'enfant du deuxième rang augmentée du tiers de l'allocation de la mère au foyer;

c) pour le troisième, à l'allocation familiale de l'enfant du troisième rang augmentée du tiers de l'allocation de la mère au foyer.

Deuxième cas. — Les majorations pour enfants des allocations militaires ont été accordées avant les allocations familiales.

Dans cette hypothèse, dès que les allocations familiales seront dues, les caisses de compensation auront à payer la différence entre ces allocations et les majorations pour enfants des allocations militaires, conformément aux règles ci-dessus indiquées.

Devant cette interdiction du cumul des allocations familiales et des allocations militaires, la pratique des commissions était d'allouer à la mère une allocation principale ou une allocation partielle au lieu d'accorder des majorations aux enfants.

Pendant longtemps, la question du cumul de l'allocation militaire et du chômage a été discutée sans être résolue. Une circulaire du 20 juin 1932 (1) avait interdit le cumul des allocations militaires et des secours de chômage que pourrait percevoir personnellement le réserviste; dans tous les autres cas, il n'avait pas été interdit par un texte, mais le ministre du Travail s'y opposait. Aux termes d'une lettre adressée au Préfet de la Seine, il avait fait valoir sur « lorsque le chef de ménage effectue une période militaire, il ne peut être secouru par un fonds de chômage, puisqu'il n'est pas susceptible d'accepter un emploi; il ne peut davantage toucher les majorations prévues pour les personnes à charge. Mais si la femme, en temps normal, travaillait, et si elle se trouve en chômage en l'absence de son mari, elle peut être considérée comme chef de ménage et recevoir, à ce titre, l'allocation principale et les majorations pour enfants, sous réserve qu'elle remplisse les autres conditions pour être secourue ».

Le ministre du Travail signale que l'épouse ne peut alors cumuler l'allocation de chômage et l'allocation militaire, ces deux modes d'assistance ayant un caractère alimentaire et étant tous deux assurés par les collectivités publiques. En conséquence, il décide qu'il y a lieu dans le cas où une conjointe dont le mari accomplit son service militaire, sera admise à bénéficier des secours de chômage, de diminuer ces secours du montant des allocations militaires qui leur seront attribuées pour elle et ses enfants.

(1) Circulaire du 20 juin 1932. *Recueil de textes publié par le ministère de la Santé publique*, page 41.

Toutefois, en septembre 1939, au moment de la pré-mobilisation, le ministre du Travail avait permis, à titre exceptionnel, qu'on alloue momentanément l'allocation principale de chômage à la femme qui ne percevait antérieurement qu'une majoration, en plus des majorations accordées aux enfants qu'elle était admise à percevoir. Mais dès que les allocations militaires étaient perçues par l'épouse du mobilisé, le paiement des allocations de chômage devait être suspendu.

L'interdiction du cumul de l'allocation de chômage et de l'allocation militaire, édictée pour la première fois législativement par le décret du 2 septembre 1939, a fait prévaloir l'opinion du ministre du Travail.

Mais si un requérant ne saurait cumuler l'allocation de chômage et l'allocation militaire, il demeure bien entendu que dans le cas où un membre de la famille du requérant serait momentanément en chômage, l'allocation pourrait être accordée à ce dernier. Le chômage d'un membre de la famille est bien souvent une cause de l'attribution de l'allocation dont le versement est limité à la durée du chômage.

Pour éviter que dans le cas où le chômage constitue une condition suspensive du paiement à l'allocation, le versement de ce secours continue à être effectué après la cessation du chômage, la commission supérieure des allocations militaires, lors de son assemblée plénière en 1938, s'est demandé si le service payeur possédait les moyens d'information suffisants pour veiller à ce que l'intéressé soit toujours en chômage au moment où les fonds sont versés. Afin que le chômage soit efficacement contrôlé, elle souhaitait qu'une entente intervienne entre les ministères du Travail et de la Santé Publique pour exercer un contrôle sévère sur les bénéficiaires d'allocations militaires dont le droit est subordonné au chômage.

Enfin, le décret du 6 novembre 1939 a posé l'interdiction du cumul des allocations militaires et de l'assistance aux vieillards. Antérieurement, cette interdiction n'avait jamais été formulée; mais la jurisprudence de la commission supérieure des allocations militaires releva la nécessité de s'opposer au cumul de deux membres d'assistance contradictoires, l'allocation aux vieillards reposant sur la constatation du défaut de soutien pouvant apporter de l'aide au requérant, l'allocation militaire étant au contraire basée sur la privation d'un soutien effectif qui ne peut plus apporter d'aide par suite de son départ aux armées. Elle remédia à l'omission faite par le législateur. C'est ainsi que le ministre de la Santé Publique fit valoir au préfet du Puy-de-Dôme, qui sollicitait son avis à ce sujet, que « si aucun texte ne semblait interdire le cumul des allocations militaires et de l'assistance aux vieillards, il y avait cependant une certaine incompatibilité entre ces deux formes de secours; en effet, le bénéfice de la loi du 21 juillet 1905 n'est accordé qu'aux indigents qui ne reçoivent aucune aide de la part des membres de leur famille (ascendants ou descendants) et les allocations militaires sont réservées aux personnes dont le soutien — c'est-à-dire celui qui subvenait à leurs besoins — est appelé sous les drapeaux. Dans ces conditions, le cumul ne saurait être autorisé. »

Toutefois, le taux des allocations militaires étant supérieur à celui de l'assistance aux vieillards, le ministre de la Santé Publique, animé d'un sentiment de bienveillance en faveur des indigents, ne s'opposa pas à ce que les assistés qui en faisaient la demande obtiennent le bénéfice de l'allocation militaire. Mais il appartenait alors aux préfets de les faire rayer des listes d'assistance et de n'envisager leur réinscription que dans le cas où il serait établi qu'aucun membre de leur famille ne leur venait effectivement en aide.

D'après la nouvelle législation (1), le droit d'option accordé par le ministre de la Santé Publique est toujours ouvert aux titulaires d'un secours accordé au titre de l'assistance aux vieillards. Mais le plus souvent la commission supérieure des allocations militaires, dans l'intérêt même des demandeurs, rejette les demandes d'allocation militaire présentées par des bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1905 sans faire connaître aux intéressés le droit d'option qui leur est ouvert; ces derniers rencontreraient de nombreuses difficultés pour obtenir leur réinscription sur les listes d'assistance lorsqu'il faudrait prouver que le militaire reconnu soutien indispensable pendant la guerre ne remplit plus ses obligations de soutien en temps de paix.

C'est ainsi que sans signaler à l'intéressée qu'elle avait un droit d'option, la commission supérieure des allocations militaires rejeta la demande d'une requérante de la Seine, âgée de 50 ans, infirme et bénéficiaire de l'assistance aux infirmes et incurables, qui sollicitait l'allocation militaire au titre d'un mobilisé avec qui elle vivait avant son départ.

L'intérêt de la requérante était de ne pas se faire rayer d'une liste d'assistance sur laquelle elle s'était faite inscrire une première fois en dissimulant une source de revenus qui, lors d'une éventuelle réinscription, n'aurait pas manqué de lui être préjudiciable.

(1) Décret du 6 novembre 1939.

SECTION III

DES DIVERS MOYENS D'APPRECIATION DE LA SITUATION DE FORTUNE

Les commissions appelées à statuer sur la situation de fortune des requérants ne peuvent formuler un jugement qu'après examen des pièces pouvant justifier des ressources de l'intéressé.

Lorsque la commission, statuant au premier degré, est une commission locale rapprochée du requérant — par exemple les commissions cantonales — les ressources de la famille sont en général connues par les membres de cette juridiction; cependant, la situation apparente peut être trompeuse : des dettes et hypothèques peuvent grever une propriété sans qu'aucun indice ne puisse les révéler.

Les commissions chargées de statuer au second degré et au troisième degré ne peuvent plus avoir une connaissance particulière de la situation de chaque famille. En conséquence, la production de pièces justificatives s'avère impérieuse. Il est évident que les renseignements peuvent être présentés d'une façon telle qu'ils font apparaître faussement une situation nécessiteuse. C'est ainsi que les rapporteurs de la commission supérieure des allocations militaires ont pu juger de ces présentations artificielles. Telle famille de leur région d'origine sollicitant l'allocation, et vivant notoirement dans l'aisance, avait si habilement constitué un dossier que la situation apparaissait partiellement nécessiteuse.

Le législateur a tenté de parer au danger qui consiste à émettre des jugements basés sur de faux renseignements en imposant au Conseil Municipal, en temps de paix, et au maire, en temps de guerre, l'obligation de donner leur avis.

Mais bien des partialités étaient à redouter des représentants du corps électoral enclins à donner un avis favorable sans se préoccuper du soin de ménager les deniers publics.

Presentant l'inefficacité de cette mesure, le législateur a exigé bien souvent qu'une enquête de gendarmerie soit effectuée auprès de chaque famille toutes les fois que la commission supérieure des allocations militaires serait appelée à statuer. Les renseignements fournis par ce document viennent souvent corriger l'inexactitude des déclarations faites par les requérants et la commission supérieure des allocations militaires, appréciant à juste titre la valeur de ces enquêtes, s'est toujours efforcée d'assurer le maintien de cette pratique.

Aux termes d'une instruction du 22 mai 1936, le ministre de la Guerre avait donné l'ordre de ne maintenir la production d'enquêtes de gendarmerie que lorsque la commission exigerait ce supplément d'instruction. Mais la commission supérieure des allocations militaires a émis le vœu qu'elles soient maintenues dans tous les cas. Le décret du 2 septembre 1939 a réalisé ses souhaits en prescrivant l'obligation de procéder à ces enquêtes.

Lors du dépôt de leur demande, les requérants sont tenus de fournir les pièces suivantes :

- 1° Un relevé des contributions payées par la famille;
- 2° Une quittance de loyer du demandeur;
- 3° Les certificats de salaire de chacun des membres de la famille;
- 4° Justification que l'appelé ne perçoit plus de salaire;
- 5° Une déclaration indiquant la superficie de l'exploitation agricole et la composition du cheptel vif, si le re-

quéran continue à faire fructifier une exploitation agricole.

Ces divers éléments peuvent donner une idée de l'importance des revenus dont dispose la famille.

Le relevé des contributions permet de faire ressortir s'il y a continuation de l'exploitation d'un commerce, l'importance du fonds, de vérifier si les requérants jouissent du revenu de valeurs mobilières ou du revenu de biens fonciers. La feuille d'imposition, récapitulation de toutes les ressources dont dispose la famille, est une des pièces fondamentales sur lesquelles les commissions peuvent porter utilement leur attention.

Le montant de la quittance du loyer, signe extérieur de richesse comparé avec le gain de l'appelé, permet de vérifier l'exactitude des déclarations faites par les requérants et de déjouer des manœuvres dolosives qui consisteraient à dissimuler une partie de leurs revenus. L'importance du fermage, indice de la fertilité et du rendement d'une exploitation agricole, facilitera l'appréciation des revenus du requérant. De même, le taux du loyer d'une entreprise commerciale donnera un aperçu de son importance.

Pour bénéficier des allocations militaires, les requérants doivent apporter la preuve que l'appelé ne perçoit plus son salaire, sinon il n'y aurait pas préjudice subi et il n'y aurait plus lieu à l'octroi de l'allocation militaire. Au début de la guerre de 1939, certains établissements continuèrent à verser à leurs employés partie de leur salaire, la moitié pendant une certaine fraction de temps, puis un tiers. Si la portion de salaire versée à titre bénévole était suffisante à assurer l'entretien du requérant et de sa famille, le droit à l'allocation ne lui était pas reconnu. Pour obvier à cette cause de suppression du droit à l'allocation, bien souvent les employeurs et les requérants s'abstenaient de déclarer les versements qu'ils continuaient à effectuer et à percevoir.

Dans la détermination de la situation de fortune de la famille, toutes les sources de revenus doivent apparaître. En particulier, si d'autres membres de la famille continuent à travailler, les certificats des salaires perçus par ces derniers doivent être présentés. Les salaires de la femme, d'une fille ou d'un fils non mobilisé ou exempté, doivent être connus. S'il apparaît que le total des salaires perçus par les divers membres de la famille est d'un taux assez élevé pour assurer l'entretien d'un requérant, la demande sera rejetée. La charge de l'assistance à donner à un indigent incombe tout d'abord aux membres de sa famille et l'Etat ne doit venir se substituer à ces derniers que s'il est prouvé qu'eux-mêmes, dans une situation nécessitante, ne peuvent remplir les obligations alimentaires auxquelles ils sont tenus. Dans tous les cas où les revenus proviennent de salaires, l'évaluation du montant des ressources du requérant est facile à effectuer. Afin d'attribuer l'allocation militaire avec toute l'équité désirable, des barèmes fixant des maxima au-dessous desquels l'allocation peut être accordée, ont été établis par les commissions départementales sur l'initiative du ministre de la Santé Publique.

C'est ainsi qu'à Paris les maxima au-dessous desquels l'allocation pouvait être allouée pendant les années 1939-1940 étaient de 10.800 francs pour une personne, 14.100 francs pour deux personnes, 18.000 francs pour trois personnes et 3.000 francs de plus par personne à charge. Dans les autres départements, les limites fixées étaient moins élevées et variaient selon l'importance de la commune pour tenir compte du coût de la vie. La Meuse, par exemple, fixait une limite maximum de 6.000 francs, plus 2.000 francs par enfant au-dessous de 16 ans pour une femme salariée domiciliée dans une commune rurale. Par contre, un tarif plus élevé : 8.000 francs plus 2.400 francs par enfant était adopté si la femme salariée résidait dans certaines villes détermi-

nées du département où le coût de la vie était particulièrement élevé.

L'utilisation de barèmes facilite considérablement la tâche des commissions et présente l'avantage d'apporter plus de justice dans l'attribution des allocations militaires. Toutefois, il convient de veiller à ce que cette application ne devienne pas automatique. Il est possible qu'une personne ayant un salaire supérieur au barème ait des charges si élevées que son salaire ne soit pas cependant susceptible de lui procurer tout le nécessaire. Tels sont les cas d'une femme malade dont le salaire est considérablement amoindri par l'obligation de suivre un traitement coûteux, d'une femme ayant des enfants dont l'état de santé nécessite des soins dispensieux, d'une épouse mise dans l'impossibilité, par l'obligation de remplir une profession, d'élever elle-même ses enfants pour lesquels elle doit payer des frais de pension élevés.

Une attribution équitable des allocations militaires accordées aux requérants qui tirent leurs ressources d'exploitations agricoles, commerciales ou artisanales, est beaucoup plus difficile à réaliser que pour les salariés en raison de la difficulté d'évaluer d'une manière exacte le bénéfice qu'ils retirent de leurs entreprises. Pour ces dernières professions, l'établissement de barèmes beaucoup plus délicat à fixer qu'en matière de salaires a été effectué. Ainsi la Somme avait fixé, pendant la guerre de 1939-1940, une limite maximum pour les exploitations agricoles, en tenant compte de leur production, de leur superficie, de la composition de leur cheptel vif. C'est ainsi que la situation d'un requérant produisant 50 quintaux de blé en cultivant 9 hectares de terre, soit en propriété, soit en fermage, et possédant deux chevaux et quatre bovins, était la situation limite au-dessus de laquelle l'allocation ne pouvait pas être accordée.

La Seine-Inférieure admettait une limite maximum de 10 à 20 hectares, suivant la région, avec un supplément de deux à trois hectares par enfant.

La Meuse avait fixé une limite maxima plus élevée; elle considérait qu'une femme seule, à la tête d'une exploitation agricole d'une superficie de 25 hectares de terre en pleine propriété ou 30 hectares en location, et possédant un cheptel de six vaches, un cheval, un ou deux porcs, a droit à l'allocation militaire; à cette limite pouvaient être ajoutés un bovin et deux hectares en pleine propriété ou en-location par personne à charge.

Nous pouvons constater, en passant, la différence d'interprétation donnée au mot *nécessiteux* dans ces divers départements.

La commission supérieure des allocations militaires avait établi, elle aussi, un barème pour toutes les ressources, quelle qu'en soit leur provenance. Des limites différentes étaient établies et variaient selon la nature des revenus : salaires, profits du commerce ou d'exploitations agricoles. Les limites maxima fixées pour l'agriculture distinguaient entre pays d'élevage, pays de cultures, où les céréales dominent, et pays de vignobles, de primeurs ou jardins maraîchers. D'autre part, ce barème fixait dans tous ces cas particuliers des limites quant à la superficie et quant à l'importance du cheptel, selon que les entreprises agricoles étaient exploitées par les propriétaires, par des métayers propriétaires du cheptel, par des métayers dont le cheptel appartient au bailleur, ou par des fermiers propriétaires du cheptel. Mais ce barème n'avait et ne pouvait avoir qu'une valeur indicative : malgré la diversité des cas envisagés, il ne pouvait pas tenir compte de tous les éléments d'appréciation qui doivent être retenus.

Des fermes de superficie identique peuvent donner lieu à des dépenses d'exploitation très différentes; d'autre part, l'aptitude de la famille à faire fructifier la ferme

sera variable, suivant l'âge et la force des enfants, la vigueur de la femme restée à la tête de l'exploitation.

Le barème établi pour les revenus provenant du commerce comportait encore beaucoup moins de précisions. Il se bornait à envisager les cas du commerce continué par la femme ou par un gérant.

Dans chaque catégorie, des distinctions étaient faites selon qu'il s'agissait d'un commerce convenant à une femme et qui peut être continué sans risque de diminution de rendement, d'un commerce convenant à la femme, mais où l'absence du mari ne manquera pas de se faire sentir défavorablement ou enfin d'un commerce qui ne peut s'exercer sans risques qu'avec l'aide du mari. Enfin, s'il s'agissait d'un commerce continué par un gérant, les cas envisagés étaient ceux de professions libérales, de commerce de détail, de commerce de gros et de demi-gros. Dans tous ces derniers cas, l'application du barème n'était faite qu'avec une prudence extrême. Seules les feuilles d'imposition, les déclarations faites au titre de la taxe d'armement pouvaient donner une idée de l'importance du commerce et servir de base au jugement des commissions.

Si l'examen de la situation de fortune ne fait apparaître qu'une situation partiellement nécessiteuse, l'octroi d'une allocation militaire ajoutée aux revenus dont disposait la famille lui donnera des ressources un peu plus larges que celles qui lui sont nécessaires.

Dans ces conditions, convenait-il d'accepter la demande ou, au contraire, de la rejeter? Tantôt les commissions acceptent les demandes qui leur sont présentées, et leurs décisions, outre qu'elles pèsent lourdement sur le budget, accordent aux bénéficiaires une source de profits inattendus. Tantôt elles rejettent les demandes soumises à leur examen, et leurs décisions risquent alors de priver des familles nécessiteuses de ressources qui leur font manifestement défaut. Dans l'un et l'autre cas,

le but que se proposait la loi n'est pas obtenu. Pour remédier à cet inconvénient, il avait été déposé, en 1933, une proposition de loi aux termes de laquelle les commissions auraient la possibilité de fractionner les allocations, afin de pouvoir les proportionner aux ressources que les appelés apportaient à leurs familles en qualité de soutien indispensable avant leur départ aux armées. Malgré tous les avantages présentes par ce projet, il ne fut pas retenu. La réforme qu'il proposait fut cependant réalisée au début de la guerre de 1939-1940; divers moyens furent donnés aux commissions pour apporter plus de souplesse à l'application de la législation sur les allocations militaires. C'est ainsi qu'il fut décidé que les majorations pour enfants pourraient être attribuées indépendamment de l'allocation principale; bien souvent, les commissions usant de la liberté qui leur était donnée, se sont bornées à allouer des majorations aux enfants, et même à quelques-uns d'entre eux. D'autre part, un décret de février 1940 a autorisé les commissions à n'allouer que des allocations principales partielles.

SECTION IV

DES CHARGES POUVANT INCOMBER AUX REQUERANTS ET DE L'AIDE POUVANT LEUR ETRE APPORTEE

Après avoir examiné les ressources de la famille, les commissions doivent déterminer les charges de famille que supporte le requérant. Les barèmes fixant des limites maxima au-dessous desquelles l'allocation pouvait être accordée tenaient toujours compte du nombre de personnes qui pouvaient être à la charge du mobilisé. Le requérant doit élever des enfants, venir en aide à des ascendants et les ressources dont il dispose se trouvent de ce fait grevées de lourdes charges.

Ces charges de famille peuvent être encore accrues par le fait que les enfants ou ascendants jouissent d'un état de santé qui exige des soins onéreux; des certificats médicaux seront exigés pour prouver qu'un traitement coûteux doit être suivi.

Si les enfants sont présumés être une charge pour le requérant, cette présomption est quelquefois infirmée par les faits. La charge résultant de l'obligation d'élever des enfants se trouve quelquefois réduite ou supprimée par l'aide apportée par des membres de la famille qui se sont substitués à l'appelé depuis son départ. Les grands-parents ont décidé de subvenir aux besoins des enfants. La femme elle-même peut recevoir de l'aide de certains des membres de sa famille qui ont accepté de prendre la direction de l'exploitation antérieurement

aux mains du soutien. Si l'aide en espèces ou en nature est suffisante pour assurer l'entretien de la famille requérante, les conditions de soutien indispensable et de famille nécessiteuse obligatoirement exigées ne sont plus remplies et le droit à l'allocation militaire disparaît.

Dans les cas précités, l'aide fournie par les parents ou beaux-parents dont la situation de fortune le permet, est apportée de bon gré.

La question s'est posée de savoir si des parents ou beaux-parents de l'épouse, tenus à l'obligation alimentaire et jouissant d'une situation aisée, pouvaient être contraints à venir en aide à leur fille ou belle-fille. Il est normal, en effet, qu'avant d'imposer aux collectivités publique la charge de verser ces secours à l'épouse, les commissions examinent si les parents ou beaux-parents retirent de l'exploitation d'une ferme importante, d'un commerce florissant ou d'un gain élevé des ressources importantes et qu'ils n'ont pas d'autres enfants à charge, elles rejettent les demandes en alléguant que les parents peuvent venir en aide. Mais ce motif ne peut être opposé par les commissions indistinctement dans tous les cas. Ainsi la commission supérieure des allocations militaires fut appelée à statuer sur la demande d'une jeune femme de 19 ans, mère d'un enfant de quelques mois, qui sollicitait une allocation principale et une majoration d'enfant. Les commissions cantonale et départementale avaient successivement opposé un refus à sa requête en alléguant que ses beaux-parents, n'ayant qu'un enfant, exploitaient une ferme de 50 hectares leur appartenant, avec un nombreux cheptel vif, et pouvaient, en conséquence, subvenir à ses besoins ainsi qu'à ceux de son enfant.

De son côté, la jeune femme faisait connaître que ses beaux-parents s'étaient opposés au mariage, sous prétexte qu'elle était de condition modeste, qu'ils n'avaient

jamais consenti à la recevoir et se refusaient à lui apporter une aide, si minime fût-elle.

Devant ces faits, la commission supérieure des allocations militaires ne pouvait, par devoir d'humanité, rejeter la demande de la requérante, car elle ne dispose pas des moyens de coercition nécessaires pour obliger les beaux-parents à remplir la charge de l'obligation alimentaire qui leur incombe.

Dans d'autres cas, la mésintelligence entre beaux-parents et belle-fille est simplement simulée. La femme déclare qu'elle ne s'entend plus avec les parents de son mari depuis l'incorporation de ce dernier, qu'elle se trouve dans l'obligation de faire ménage séparé et d'aller vivre seule; les commissions, mises dans l'impossibilité de réfuter ces déclarations, sont alors amenées à accorder l'allocation.

Afin d'éviter d'être victime de telles manœuvres dolosives, et pour obliger les parents à remplir leur devoir, la commission supérieure des allocations militaires — dans un rapport au ministre en 1937 — a demandé qu'une disposition soit introduite dans la législation sur les allocations militaires, analogue à celle qui se trouve insérée dans l'article 5 de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, et qui permet aux collectivités intéressées de se faire rembourser éventuellement les secours d'assistance par les personnes tenues envers l'assisté de la dette alimentaire si elles sont en mesure de le faire.

En cas de rejet motivé par le fait que des personnes tenues à l'obligation alimentaire peuvent apporter une aide, le requérant a toujours la possibilité de s'adresser aux tribunaux, car l'obligation alimentaire subsiste même en temps de guerre : la guerre ne constitue pas un cas de force majeure mettant fin à cette obligation. Mais la procédure devant les tribunaux est longue; les

requerants hésitent à faire poursuivre des membres de leur famille par la justice.

Il serait souhaitable que le vœu émis par la commission supérieure des allocations militaires en 1937, fût satisfait, car il est inadmissible que les personnes tenues à l'obligation alimentaire ne soient pas obligées de remplir leur devoir. Devant cette lacune de la législation, les membres de la commission supérieure des allocations militaires ont décidé, dans les cas ci-dessus envisagés, de se montrer très larges et de ne pas refuser l'allocation que si les parents ont une situation très aisée qui les ferait critiquer si, réellement, ils ne subvenaient pas à tous les besoins de leurs enfants.

SECTION V

DE LA DEFINITION DU TERME « FAMILLE »

Toutes les lois relatives aux allocations militaires emploient l'expression de soutien de famille, famille nécessiteuse. Que convient-il d'entendre par famille?

S'agit-il uniquement de la famille légitime? D'autre part, peut-on accorder des allocations à tous les membres de la famille, qu'il s'agisse d'ascendants, de descendants ou de collatéraux à des degrés plus ou moins éloignés?

D'après les débats parlementaires qui ont abouti au vote des lois de 1905 et de 1913, les secours ne pouvaient être accordés qu'aux personnes envers lesquelles le militaire était tenu juridiquement à l'obligation alimentaire. L'existence d'un lien de parenté ou d'alliance était donc une condition rigoureusement nécessaire à l'attribution de l'allocation.

Il résulte très nettement des travaux préparatoires de la loi du 7 août 1913 qu'il est indispensable que le demandeur soit dans une situation telle qu'il aurait pu obtenir une pension alimentaire du jeune soldat sous les drapeaux en vertu des articles 205 et suivants du Code civil. Une circulaire de 1913 spécifiait nettement qu'aucune allocation ne pouvait être accordée à une personne étrangère à la famille. En particulier, la femme qui vivait maritalement avec l'appelé avant son entrée dans l'armée n'avait aucun droit à l'allocation, même si un enfant non reconnu par le père était né de cette union

illégitime, le concubinage ne créant aucun lien de parenté. Toutefois, si cet enfant avait été reconnu par l'appelé, l'allocation devait lui être accordée pour subvenir à ses besoins.

Pendant la guerre 1914-1918, des instructions empreintes d'un esprit moins rigoureux furent données. La circulaire interministérielle du 23 août 1914 prescrit que dans certains cas une personne en état de prouver qu'en fait elle vivait au foyer du militaire dans des conditions moralement satisfaisantes peut recevoir l'allocation.

Au cours de la guerre de 1939-1940, des instructions analogues furent données. Aux termes de l'article 2 du décret du 1^{er} septembre 1939, les personnes à charge du mobilisé autres que la femme légitime, les enfants et les ascendants peuvent être admises à titre exceptionnel au bénéfice des allocations militaires. La demande d'une concubine est donc recevable. Mais pour qu'elle puisse être prise en considération, il faut qu'il existe au moins un lien de fait sérieux avec le mobilisé. C'est ainsi qu'au cours de l'assemblée plénière du 9 mai 1940, la commission supérieure des allocations militaires a rejeté la demande d'une concubine par les motifs suivants (1) : « Considérant que si l'article 2 du décret du 1^{er} septembre 1939 dispose que des personnes à charge du mobilisé autres que la femme légitime, les enfants et les descendants peuvent être admis au bénéfice de l'allocation militaire, le même texte précise que l'admission ne peut être prononcée qu'à titre exceptionnel,

« Qu'en l'espèce, aucun élément du dossier ne précise si la dame X..., requérante, âgée de soixante ans, était réellement à la charge du mobilisé âgé de trente-neuf ans, ni dans quelles conditions, et qu'en l'absence à la fois de tout lien de droit et de toute indication suffisante,

(1) *Recueil de la Jurisprudence C. S. A. M.*, 1^{er} fascicule, mai 1940, 12^e espèce.

il n'est pas possible d'accorder l'allocation militaire.»

Devant la possibilité d'accorder des allocations militaires aux concubines, les commissions chargées d'attribuer les allocations militaires ont été quelquefois appelées à statuer sur deux demandes d'allocation principale formulées du chef du même mobilisé, l'une par la femme légitime, l'autre par la concubine.

En raison de l'interdiction d'accorder deux allocations principales au titre d'un même mobilisé, un choix s'imposait nécessairement entre les deux demandes. Fallait-il donner dans tous les cas l'allocation principale à la femme légitime? Les commissions ont hésité, mais peu à peu s'est établie une jurisprudence aux termes de laquelle l'allocation principale doit être allouée à la femme qui, en fait, était à la charge du mobilisé.

Si la femme légitime ne recevait aucune aide de son mari, sa demande doit être repoussée, et celle de la concubine doit être admise. Mais si, au contraire, le militaire devait verser une pension alimentaire à sa femme légitime, seule la demande de cette dernière doit être retenue à l'exclusion de toute autre.

La commission supérieure des allocations militaires fut appelée à se prononcer en décembre 1940 sur un cas de cette espèce : Il s'agit d'un pourvoi formé par le Préfet de la Seine tendant à l'annulation partielle d'une décision par laquelle la commission départementale de la Seine a attribué une majoration d'enfant à l'épouse du mobilisé B... La commission départementale lui avait alloué seulement une majoration d'enfant, car elle avait attribué l'allocation principale à M^{me} de G..., concubine du mobilisé B...

En même temps que le pourvoi était présenté par le Préfet de la Seine, M^{me} B..., épouse légitime, formait un recours tendant à ce que l'allocation principale accordée à M^{me} de G..., concubine, lui fût transférée.

La décision de la commission supérieure des allocations militaires fut la suivante :

« Considérant :

« qu'en attribuant une majoration d'allocation militaire à M^{me} B..., la commission départementale de la Seine a méconnu les dispositions du décret du 6 novembre 1939 complété par celui du 29 novembre, qui ne prévoit l'attribution d'une majoration, indépendamment de l'allocation principale qu'à l'égard des ascendants, ou descendants âgés de moins de 16 ans, reconnus comme ayant été effectivement à la charge du soutien.

« Que dès lors c'est à tort qu'une telle attribution a pu être faite, et qu'il y a lieu d'infirmier sur ce point la décision en cause.

Statuant sur le recours présenté par M. B..., elle a donné les motifs suivants :

« Considérant :

« qu'aux termes de l'article 2 du décret-loi du 1^{er} septembre 1939 l'épouse légitime bénéficie d'un droit de priorité pour l'obtention de l'allocation militaire,

« que lorsque cette allocation est demandée à la fois par l'épouse légitime en instance de divorce, et par la compagne de fait, la priorité doit jouer en faveur de l'épouse légitime si cette dernière est nécessiteuse et soutenue réellement par le mobilisé.

« Considérant que si l'épouse légitime ne présente aucune demande ou ne réunit pas les conditions requises, l'allocation peut être attribuée à titre exceptionnel à la compagne de fait si celle-ci la revendique.

« Considérant qu'en tout état de cause, des majorations d'enfant peuvent être données le cas échéant et indistinctement aussi bien à l'épouse légitime qu'à la compagne de fait, la qualité de soutien indispensable réel étant par ailleurs nettement établie.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction, que M^{me} B., en instance de divorce, quoique séparée de fait de son

mari depuis 18 mois, est en possession d'un jugement condamnant M. B... à lui verser une pension alimentaire mensuelle de 200 francs.

« Qu'elle est sans travail et de situation nettement nécessiteuse.

« Considérant que M^{me} de G..., compagne de fait de M. B..., est elle-même en instance de divorce, et qu'elle a obtenu de même un jugement obligeant son mari à lui verser une pension alimentaire mensuelle de trois cents francs.

Qu'ainsi, nonobstant le fait de sa cohabitation avec le sieur B..., c'est M. G..., son mari, qui reste son véritable soutien, et ce, tant que le divorce ne sera pas prononcé officiellement

« Considérant toutefois que l'enfant né des relations établies entre M^{me} de G... et M. B..., peut être considéré comme étant effectivement à la charge de ce dernier.

« Décide :

« *Article premier.* — Est annulé dans sa partie concernant l'attribution d'une majoration à M^{me} B... la décision de la commission départementale de la Seine.

« *Article 2.* — La décision susvisée prise par la commission départementale est réformée, et modifiée ainsi qu'il suit dans ses parties restantes.

« L'allocation attribuée à M^{me} de G... est transférée sur la tête de M^{me} B..., épouse légitime; la majoration accordée à l'enfant de M^{me} de G... restant acquise. »

En temps de paix, la concubine n'est admise à percevoir l'allocation militaire que lorsque la liberté d'action des commissions n'est pas rigoureusement limitée par les crédits budgétaires. En 1937, la commission supérieure des allocations militaires a déclaré qu'une allocation principale et une majoration d'enfant pouvaient être accordées à une femme séparée de fait de son mari, vivant en concubinage avec un célibataire duquel elle avait deux enfants adultérins et en attendait un troi-

sième, pendant la période de réserve du père de ses enfants.

Parmi les personnes sans lien de droit avec le mobilisé et admises au bénéfice des allocations militaires on peut relever les parents adoptifs ou les personnes qui en fait ont élevé le mobilisé. Des allocations ont ainsi été attribuées à des personnes âgées ayant élevé des enfants de l'Assistance Publique; ces personnes, certes, ont été payées par l'Etat pour élever le mobilisé, mais ce dernier sans aucune famille revient chez ses parents nourriciers auxquels il vient en aide pendant leur vieillesse. Le sentiment d'affection manifesté par le mobilisé à l'égard de ceux qui ont bercé son enfance oblige les commissions à assimiler les parents nourriciers aux parents légitimes.

Enfin, les commissions ont été amenées à examiner des demandes formulées par des collatéraux du 1^{er} degré, frères et sœurs de l'appelé. Une sœur par exemple sollicite l'allocation du chef de son frère mobilisé avec l'aide duquel elle exploitait une ferme. L'allocation n'est alors accordée qu'à titre tout à fait exceptionnel et ne peut être octroyée que si le collatéral prouve que, par suite d'incapacité physique ou mentale, il se trouve dans l'impossibilité absolue de se procurer par son travail personnel les ressources qui lui sont indispensables.

CHAPITRE III

RÈGLE DU POURCENTAGE

SECTION I

RAISONS DE L'ETABLISSEMENT DE LA REGLE DU POURCENTAGE

Les deux conditions essentielles de soutien indispensable et de famille nécessaire ne sont pas toujours suffisantes pour pouvoir bénéficier des allocations militaires.

La plupart du temps, le législateur a limité le nombre des bénéficiaires des allocations en n'attribuant des secours qu'à une certaine fraction des familles des hommes du contingent.

La loi de 1905 admettait un pourcentage d'admission de 8 % des appelés avant leur incorporation et 2 % après leur incorporation; de même la loi de 1928 et de 1933 (1) reprirent le même principe en admettant toutefois un taux d'admission plus élevé; le taux fixé par la loi de 1928 était en effet de 12 % pour les appelés et de 24 % pour les réservistes.

(1) Loi du 23 décembre 1933 (art. 13). *Recueil de textes publié par le ministère de la Santé publique*, page 5.

Donc, depuis l'institution des allocations militaires, les seules périodes où le pourcentage ne fut pas appliqué sont les périodes précédant les guerres : de 1913 à 1914, de 1936 à 1939 et les périodes pendant lesquelles la France était en guerre.

Le législateur de 1905 a copié cette limitation du nombre des allocataires sur celle du pourcentage qui avait été fixé par la loi de 1872 lorsque cette dernière avait établi des dispenses pour les militaires considérés soutiens de famille. La mesure prise s'expliquait alors par la nécessité de ne pas réduire dans une trop grande proportion l'effectif présent sous les drapeaux.

En 1905, par souci d'économie, on appliqua alors aux allocations militaires le système du pourcentage antérieurement appliqué aux dispenses; mais cette substitution modifiait profondément le but de la limitation antérieurement imposée à l'octroi des dispenses. En votant le principe des allocations militaires, on craignait que les finances de l'Etat soient mises au pillage. Le Parlement n'avait pas visé à faire œuvre sociale; sa préoccupation dominante avait été de supprimer des privilèges et d'assurer un nombreux effectif permanent tout en diminuant la durée du service actif : il ne fallait pas paralyser la vie économique du pays en obligeant les hommes à rester trop longtemps sous les drapeaux.

Les parlementaires de 1905 craignaient que les commissions chargées d'attribuer les allocations militaires ne distribuent avec trop de générosité des secours qui étaient à la charge exclusive de l'Etat. Par souci d'une répartition équitable des allocations, on avait renoncé à envisager une participation des départements et des communes, participation qui eût été le seul frein à une trop grande générosité des commissions. Des instructions ordonnant aux commissions de se montrer économes des deniers de l'Etat auraient pu être données,

mais, devant l'absence d'un contrôle central, il était impossible de veiller à une observation rigoureuse de ces prescriptions.

La question du pourcentage fit toujours l'objet de discussions passionnées au moment du vote des lois militaires. Les partisans du pourcentage l'emportèrent presque toujours en faisant observer que c'était le seul moyen de ménager le Trésor.

Le ministre des Finances s'attache toujours à faire ressortir l'avantage d'une limitation des crédits qui permet d'arriver à un équilibre du budget. La détermination préalablement établie du nombre maximum des bénéficiaires de l'allocation permet d'être assuré qu'aucune demande de crédits supplémentaires ne sera sollicitée. La suppression du pourcentage apparaissait être susceptible de multiplier les demandes d'allocation et en même temps d'inciter les commissions à adopter une jurisprudence de plus en plus libérale.

D'après ces mêmes partisans, la fixation d'une limite du nombre des allocataires aurait non seulement pour avantage de réduire les dépenses à la charge du budget, mais d'obliger l'administration et les commissions à apporter plus de soins dans leurs enquêtes sur la situation réelle des demandeurs afin de repousser les réclamations illégitimes et abusives.

En face des avantages incontestables présentés par la règle du pourcentage, divers inconvénients sont allégués à son encontre.

Tout d'abord, le principe même des allocations est violé. Les allocations militaires sont créées pour venir en aide aux familles devenues nécessiteuses par suite du départ de l'appelé. Les devoirs de solidarité exigent qu'une aide soit apportée par l'Etat et le droit des familles à l'allocation militaire semble s'affirmer avec plus de force que tous les droits à l'assistance, puisque dans cette espèce particulière un membre de la famille

secourue est obligée de quitter une profession lucrative pour aller remplir son devoir envers la Nation.

Les allocations militaires devraient donc être attribuées avec plus de générosité que les secours d'assistance. Or, par un illogisme assez curieux, elles sont la seule mesure d'assistance pour laquelle une limite du nombre des bénéficiaires a été imposée.

M. le sénateur Betoulle a pu dire, à juste titre, au cours d'une séance du Sénat en 1928 : « Puisqu'on ne peut pas contingentiser la misère, on ne peut pas continger les allocations militaires (1). »

La commission supérieure des allocations militaires n'ayant pas constaté d'abus dans l'attribution des allocations exprimait le vœu, dans son rapport au ministre, en 1937, de voir aboutir la suppression de cette disposition unique dans nos lois d'assistance et qui avait pour but de refuser les secours publics à des personnes parfaitement en situation de les obtenir par le seul motif que le nombre de bénéficiaires admis avant elle avait atteint un certain chiffre.

(1) Débats parlementaires Sénat, 1928, page 636.
En 1931.... 22,5 % des familles des hommes de l'effectif incorporé

SECTION II

DU TAUX DU POURCENTAGE

Une fois le principe du pourcentage admis, il convient d'en déterminer le taux. Celui qui fut fixé par la loi de 1905 fut établi en tenant compte du nombre des dispenses accordées aux titres des dispenses de droit et des dispenses de fait de l'ancienne législation. On arriva ainsi au taux de 10 %. La loi de 1905 a d'ailleurs fractionné ce taux en instituant un pourcentage de 8 % avant l'incorporation du contingent et 2 % après cette incorporation.

Les demandes d'allocations doivent être présentées avant l'incorporation mais il peut arriver que pendant son service actif un appelé devienne soutien indispensable; la mort de son père a laissé sa mère, ses frères et sœurs dans le besoin, et l'appelé devient chef de famille. La loi édicte en termes formels que les allocations militaires peuvent être attribuées aux familles des militaires effectivement soutiens indispensables avant leur départ ou à celles des militaires qui le seraient devenus.

Il était prudent de la part du législateur de prévoir une marge d'allocations à n'attribuer qu'après l'incorporation. Un des gros inconvénients présentés par le pourcentage est que les commissions épuisent la totalité des crédits mis à leur disposition. Si une portion des crédits n'avait pas été réservée par le législateur pour satisfaire les demandes formulées après incorpo-

ration, les commissions auraient été dans l'impossibilité d'octroyer des secours à des familles devenues nécessiteuses.

La détermination du taux du pourcentage prête à de nombreuses difficultés. Si le taux du pourcentage est élevé, on risque de voir allouer des allocations à des familles qui, certes, les reçoivent avec plaisir, mais qui ne remplissent pas les conditions exigées par la loi pour en bénéficier.

Ce danger a été pressenti par le Parlement en 1913. On avait en effet envisagé à ce moment de porter le taux du pourcentage à 25 % du contingent pour que toutes les demandes justifiées puissent recevoir satisfaction, mais on s'aperçut bien vite que les crédits seraient épuisés sans que l'esprit de la loi soit respecté. C'est pourquoi, en 1923, quand il fut décidé de rétablir la règle du pourcentage, le taux fut ramené à 10 %. La loi de 1927 porta ce taux à 21 % pour les réservistes. Cette augmentation est justifiée : on relève beaucoup de soutiens de famille parmi les réservistes qui ont le plus souvent fondé un foyer depuis leur retour du service actif.

La loi de 1933 augmenta de 2 % le taux habituellement fixé, mais le législateur n'avait pas prévu une marge pour les demandes formulées après l'incorporation du soutien. Pour remédier à cette omission, il fut recommandé aux commissions de ne pas épuiser les crédits lors de l'examen des demandes présentées avant l'incorporation, afin d'être en mesure de venir en aide aux familles qui pourraient devenir nécessiteuses après l'incorporation. D'autre part, la commission supérieure des allocations militaires n'était pas limitée par le pourcentage, de sorte que les familles devenues nécessiteuses après le départ de l'appelé avaient toujours la possibilité d'exercer des recours devant la commission supérieure des allocations militaires. Mais les intéressés ne

comprenaient pas les raisons qui avaient motivé le rejet de leurs demandes par les commissions locales, et ignoraient que la commission supérieure des allocations militaires accueillerait favorablement leurs requêtes.

Cette liberté devait permettre à la commission supérieure des allocations militaires de corriger les inégalités relevées dans l'attribution des allocations militaires par suite de la règle du pourcentage, mais les requérants ne comprenaient pas ces subtilités législatives et ne s'expliquaient pas pourquoi leur demande admise par la commission supérieure des allocations militaires avait été rejetée par les commissions locales.

Afin d'éviter des ressentiments possibles à l'égard de nos institutions, à cause de l'application de la règle du pourcentage, il eût été de meilleure politique de s'en remettre à la sagesse des commissions.

SECTION III

DES FORMES DU POURCENTAGE

Le pourcentage imposé en 1905 était un pourcentage cantonal. Les crédits étaient fixés par canton sans tenir compte de leur situation démographique et il en résultait de nombreuses inégalités. Les cantons pauvres n'avaient pas assez de crédits pour satisfaire toutes les demandes dignes d'intérêt et certaines familles se voyaient refuser un secours qui leur eût pourtant été nécessaire. Par contre, dans les cantons riches, les commissions épuisaient les crédits mis à leur disposition et allouaient des secours à des familles auxquelles l'aide de l'Etat n'était pas indispensable. Le pourcentage imposé par la loi de 1923 reposait sur une répartition analogue des crédits, mais dès 1924 on tenta de remédier aux inégalités qu'il entraînait en créant dans chaque préfecture une commission chargée d'opérer une répartition équitable entre les cantons en tenant compte uniquement de leurs besoins réels. Bien qu'un correctif eut été ainsi apporté au pourcentage cantonal, il ne donnait pas satisfaction. Le pourcentage départemental fut substitué au pourcentage cantonal, mais les mêmes difficultés furent rencontrées. Les départements pauvres se trouvaient déshérités par rapport aux départements riches. Les doléances du préfet du Nord en font foi. Ce représentant du Gouvernement signale l'importance démographique de son département où se rencontrent beaucoup de familles comprenant de nombreux enfants

en bas âge et où dans les classes laborieuses le mariage est contracté assez couramment aux environs de la vingtième année. Lors de l'incorporation de 1934, les services de la préfecture du Nord furent saisis de plus de 700 demandes de jeunes soldats dont plus de cinq cents étaient pères de famille.

Le nombre des requêtes émanant de familles auxquelles la loi du 31 mars 1928 accorde un droit de préférence, c'est-à-dire aux familles des jeunes gens appelés qui sont mariés et pères de famille, aux veuves, aux familles de quatre enfants et plus, et enfin aux familles nécessiteuses était alors notablement supérieur au contingent de 12 % fixé par la loi du 23 décembre 1933.

Emu par le nombre de foyers ruinés par l'incorporation de leur soutien et auxquels l'Etat ne venait pas en aide, Painlevé, ministre de la Guerre, proposa au ministre du Travail, en 1927, de substituer au pourcentage départemental un pourcentage national. Les départements pauvres ne seraient plus désavantagés par rapport aux départements riches; une compensation entre pays aisés et pays pauvres s'établirait de telle sorte que les demandes présentées par les familles nécessiteuses pourraient être accueillies favorablement. Ce projet, basé sur la nécessité de faire examiner toutes les demandes par une juridiction centrale, présentait un grave inconvénient.

Il faudrait transmettre les dossiers à une commission centrale qui ne pourrait statuer sans avoir l'avis des commissions locales. L'allocation risquerait alors de n'être allouée qu'après le retour du soldat dans ses foyers, et elle ne répondrait plus au but qui lui a été assigné, à savoir, fournir à la famille du mobilisé pendant l'absence de ce dernier les aliments indispensables à la vie.

Un projet de loi sur le recrutement déposé en 1927 se contentait alors de maintenir le pourcentage départe-

lemental en y apportant toutefois une amélioration. Les proportions de 10 % et de 2 % pour les demandes faites avant ou après l'incorporation auraient été maintenues dans chaque département, mais le pourcentage aurait été élevé de 12 à 15 % pour l'ensemble du pays. Les 3 % supplémentaires auraient constitué une masse de réserve destinée à compenser les inégalités constatées d'une région à l'autre tant au point de vue démographique qu'économique. Ces 3 % auraient été répartis entre les départements par une commission interministérielle, proportionnellement aux demandes qui n'auraient pu être satisfaites faute de disponibilités. Le projet ne fut jamais adopté; la loi de 1933 s'en rapprocha toutefois un peu; un taux limite du pourcentage fut maintenu, mais la commission supérieure des allocations militaires eut la liberté de corriger les inégalités entre départements sans être liée par une limite quelconque. Si la rigueur et l'iniquité de la fixation d'un nombre maximum d'allocations se trouvaient ainsi largement atténuées par la liberté dont jouissait la commission supérieure des allocations militaires, il n'en demeure pas moins que la suppression totale de tout pourcentage eût été préférable. L'assouplissement apporté par la loi de 1933 ne pouvait jouer qu'en cas d'appel formulé devant la commission supérieure des allocations militaires et les requérants généralement ignorants d'une subtilité législative pouvaient ne pas comprendre pourquoi la juridiction supérieure accepterait une demande rejetée par les juridictions locales.

SECTION IV

DE L'ETUDE DES STATISTIQUES

L'examen des statistiques révèle que pendant les périodes de suppression du pourcentage le nombre des admissions est plus élevé qu'aux périodes où les crédits sont rigoureusement limités. Les partisans du pourcentage pourraient ainsi s'appuyer sur les chiffres pour soutenir leur thèse. Les conseils départementaux ont en effet admis à bénéficier des allocations militaires :

En 1931 ..	22,5 %	des familles	des hommes	de l'effectif	incorporé.
1932 ..	20 %	—	—	—	—
1933 ..	16,76 %	—	—	—	—
1934 ..	11,77 %	—	—	—	—
1935 ..	12,28 %	—	—	—	—
1936 ..	20,02 %	—	—	—	—
1937 ..	19,73 %	—	—	—	—

Un fléchissement très net du nombre des admissions se fait sentir en 1934 et 1935, années au cours desquelles la règle du pourcentage a été imposée. L'accroissement des admissions constatées en 1937 est due à l'application des nouvelles directives données dans la circulaire du 27 août 1936, toute empreinte de la faveur dont jouissaient les réformes sociales à cette époque.

D'une manière générale, l'ensemble du pourcentage des admissions n'a jamais beaucoup dépassé 21 %. En 1915, certains parlementaires, voulant à tout prix fixer un pourcentage, avaient proposé un taux de 25 % afin que toutes les demandes dignes d'intérêt puissent être satisfaites. Une trop grande marge eût donc été laissée aux conseils départementaux enclins à disposer de la

totalité des crédits mis à leur disposition; en prenant des mesures pour ménager les deniers publics, l'établissement d'un plafond trop élevé du nombre des allocataires eût abouti à un effet opposé.

Par ailleurs, le tableau récapitulatif suivant montre que le pourcentage des demandes par rapport au nombre des effectifs incorporés est sensiblement identique que la règle du pourcentage soit imposée ou ne le soit pas. La crainte des parlementaires de 1913 du danger présenté par une conception de l'Etat-Providence ne se trouve donc pas justifiée, puisque la suppression du pourcentage n'a pas entraîné un accroissement du nombre des requérants.

Année	Effectifs incorporés active et réserve	Nombre de demandes	Pourcentage des demandes par rapport aux effectifs incorporés	Total des		Pourcentage admissions	
				admissions 1	rejets 2	E 3	D 4
1932	342.000	100.662	29	69.840	30.822	20,42	69,37
1933	418.103	116.901	27	70.896	46.005	16,95	60,61
1934	442.161	107.989	24	53.540	54.449	12,10	49,58
1935	486.345	127.562	28	63.597	63.965	13,07	49,85
1936	494.664	150.280	30	103.381	46.439	20,99	69,09
1937	581.104	160.633	27	116.754	43.879	20,09	72,68
1938	892.614	377.138	42	278.243	98.895	31,17	73,77

Observations :

1. Chiffres obtenus en défalquant le nombre de radiations prononcées sur pourvoi du Ministre, du total des admissions prononcées par les Conseils départementaux et la Commission.
2. Nombre de rejets des Conseils diminués du nombre des admissions en appel et augmentés du nombre des radiations.
3. Pourcentage par rapport aux effectifs incorporés.
4. Pourcentage par rapport au nombre des demandes.

La recrudescence exceptionnelle du nombre des demandes présentées et accueillies en 1938 a été causée par la période de prémobilisation qui a précédé l'entente de Munich. Le rappel massif des réservistes, l'incertitude des événements amenèrent les familles à solliciter l'aide de l'Etat. Le Gouvernement, désireux d'assurer le bon moral du pays à un moment où l'horizon

international s'était gravement obscurci, fit preuve de bienveillance à l'égard des familles séparées de leur soutien.

Au début de la guerre de 1939-1940, le pourcentage des admissions par rapport au nombre des demandes s'est élevé à 92 % en novembre, 91 % en décembre, 90 % en janvier, 89 % en février, 88 % en mars.

Devant la constatation d'une quasi totalité des admissions des demandes et en vue de donner fin à tous les mécontentements suscités par l'application des allocations militaires, MM. Barbier, sénateur, et Peissel, député, se demandèrent si le Parlement n'aurait pas intérêt à donner satisfaction à un vœu émis par de nombreux parlementaires et tendant à étendre la portée de l'institution des allocations militaires en versant des secours à toutes les familles des mobilisés. Mais le conseiller technique des allocations militaires fit remarquer qu'une telle décision entraînerait l'octroi des allocations militaires non pas à une proportion de 92 % ou 94 % de 3 millions de sollicitateurs, mais bien à 6 millions de mobilisés. Les répercussions financières qu'aurait eues une telle réforme dont le caractère d'indemnité était substitué au caractère d'assistance furent la cause de l'échec des parlementaires qui l'avaient proposée.

CHAPITRE IV

DES CAUSES D'EXTINCTION DU DROIT A L'ALLOCATION TENANT A LA SITUATION DU MILITAIRE

SECTION I

DE LA DUREE DU PAIEMENT DE L'ALLOCATION MILITAIRE

Le devoir de solidarité nationale envers les familles devenues nécessiteuses par suite de l'appel d'un de leurs membres sous les drapeaux est le fondement de la législation des allocations militaires. Le maintien des allocations accordées ne saurait se justifier que pendant la période où le militaire accomplit son devoir envers la Nation.

C'est ainsi que le paiement de l'allocation n'est effectué que du jour de l'incorporation du militaire, bien qu'en temps de paix l'admission de la demande soit généralement prononcée avant le départ de l'appelé.

De même le versement de ces secours cesse dès le jour de la libération de l'appelé. Dégagé de ses obligations militaires, le soutien de famille va pouvoir reprendre ses occupations antérieures et assurer par son activité les ressources nécessaires à sa famille.

Cependant une cessation automatique du versement des allocations militaires se serait avérée, bien souvent, rigoureuse. Le militaire libéré n'a pas toujours la possibilité de reprendre l'emploi occupé antérieurement. La vie économique peut avoir évolué et être dans une phase de dépression où les possibilités d'embauchage sont réduites, où les salaires ont été diminués et où les revenus du commerce vont décroissants.

Il faudra quelque temps au militaire pour se readapter à la vie civile et pour rechercher un emploi lucratif.

Après une guerre, la vie économique du pays se trouve complètement désorganisée. La production change d'objet : elle s'oriente vers les fabrications de paix et la réparation des dommages de guerre.

La longueur du processus de production moderne engendre des troubles économiques de grande ampleur. La reconstruction d'usines, d'ouvrages d'art s'impose avant toute reprise de la production. De nombreux mobilisés de retour dans leurs foyers ne retrouvent pas d'emploi dans leur profession.

L'Etat a le devoir d'intervenir pour redonner le plus rapidement possible un essor à la vie économique. C'est ainsi que la loi du 14 octobre 1941 poursuit un double but : donner du travail aux démobilisés, et ranimer la production industrielle. Elle consent des avances qualifiées de prêts de démarrage — par l'intermédiaire des chambres de commerce, de métier, ou d'organismes corporatifs — aux entreprises industrielles ou commerciales qui, à la suite de circonstances nouvelles et notamment du retour de leurs dirigeants libérés, seraient en état de reprendre une activité au moins partielle ou d'accroître sensiblement leur activité antérieure. Ces avances, plus rapidement consenties que par les procédés habituels de crédit, doivent permettre de trouver, à bref délai, les ressources nécessaires à la reprise ou à l'accroissement de l'activité des entreprises.

Les dirigeants de telles exploitations auront ainsi la possibilité d'offrir du travail à tous ceux que le ralentissement de l'activité économique avait réduits au chômage. Mais l'intervention de l'Etat et les conséquences de cette intervention ont des effets à échéance assez lointaine.

L'assistance donnée à la famille ne peut donc humainement, dans bien des cas, cesser du jour du retour du militaire dans ses foyers. Les circonstances exceptionnelles nées de la guerre imposent la continuation du versement des allocations militaires pendant un certain temps. Pratiquement, l'allocation militaire continue d'être servie pendant un délai variant de 15 jours à trois semaines, à dater du retour du mobilisé dans sa famille.

Ajoutons qu'une prime de démobilisation est allouée à tous les démobilisés sans distinction pour leur permettre de subsister en attendant leur retour à l'activité professionnelle. Cette prime n'est pas subordonnée à la constatation que la famille est nécessiteuse, mais elle permettra au militaire de pouvoir envisager l'avenir sans crainte en attendant de retrouver un emploi.

Dans certains cas particuliers, il ne peut être question d'appliquer la mesure générale de suppression de l'allocation. Par exemple, si un malade en traitement à l'hôpital militaire ne peut être démobilisé en même temps que sa classe, il ne peut rejoindre son foyer et reprendre son travail. La cessation brusque du versement des allocations militaires au jour de la libération légale serait alors un illogisme, le soutien n'étant pas en mesure de remplir ses obligations familiales.

Le texte de la loi spécifie d'ailleurs que la cessation du bénéfice des allocations militaires a pour point de départ le retour effectif du militaire dans sa famille et

l'article 55 de l'instruction interministérielle de 1928 (1) ajoute une précision nouvelle en indiquant que les familles des hommes maintenus sous les drapeaux par suite de maladie à l'expiration de la durée légale de leur service actif continuent à bénéficier de l'allocation jusqu'à la date du renvoi effectif du soutien dans ses foyers.

Pour les militaires en cours de traitement, le versement de l'allocation militaire sera continué sur la simple présentation d'un certificat du médecin-chef de l'hôpital où est soigné le malade. Il ne cessera qu'à l'expiration de la seconde quinzaine qui suivra la démobilisation effective du militaire.

Dans un cas de maladie mentale, le préfet du Nord avait demandé au ministre de la Santé Publique l'autorisation d'assimiler un aliéné à un malade en faisant application de l'article 55 de l'instruction interministérielle de 1928 afin de pouvoir continuer à verser à la famille l'allocation antérieurement accordée.

La commission supérieure des allocations militaires, jugeant dans cette espèce que par renvoi effectif dans les foyers, il convenait d'entendre le dessaisissement de l'autorité militaire du soldat qui, s'il est dirigé sur un hôpital psychiatrique, se trouve exactement dans les mêmes conditions que s'il avait été renvoyé dans ses foyers et aussitôt conduit dans cet asile, repoussa l'interprétation donnée par le préfet.

Le militaire atteint d'une maladie contractée pendant son service aux armées pourra être proposé pour la réforme ou demander lui-même à être mis en instance de réforme. Si sa capacité de travail est reconnue diminuée, et jugée définitivement réduite, une pension pourra lui être allouée. Mais, pendant tout le cours de la pro-

(1) Instruction interministérielle du 27 mai 1928. *Recueil de textes publié par le Ministère de la Santé publique*, page 15.

cédure nécessaire à l'admission à la pension, l'allocation continuera à être versée à la famille. Elle ne cessera que du jour où les premiers arrérages de la pension seront perçus.

Si le soldat est réformé n° 2, l'allocation pourra être versée à sa famille pendant une durée qui ne saurait excéder six mois; d'ailleurs, le maintien de l'allocation ne résultera pas *ipso facto* du classement du soldat parmi les réformés n° 2; un nouvel examen de la situation de fortune de l'intéressé devra être fait par la commission du premier degré.

En cas de mort du militaire pendant sa présence sous les drapeaux, une pension est accordée à la famille, mais, de même que lors de l'attribution d'une pension à un réformé n° 1, le paiement de l'allocation sera effectué jusqu'au jour de la liquidation de la pension. Le décret du 23 mai 1941 établit que dans le cas de décès et au cas où ce décès ouvrirait droit à une pension à la charge de l'Etat, des départements, colonies, pays de protectorat, communes ou établissements publics, au profit des membres de la famille, ceux-ci ne pourront cumuler le bénéfice des allocations militaires et celui de la pension. Ce texte précise que lorsque les intéressés n'auront pas atteint l'âge requis pour prétendre immédiatement à une pension d'ascendant, les allocations et majorations qu'ils percevaient seront maintenues pendant l'année qui suivra le décès de leur soutien.

Au début de la guerre 1939-1940, plusieurs commissions furent appelées à statuer sur des demandes présentées au titre de militaires qui s'étaient suicidés. Une assimilation pouvait-elle être faite avec ceux qui ont été tués à l'ennemi? Le ministre de la Santé Publique, appelé à se prononcer, fit observer que les dispositions du décret du 6 novembre 1939 maintenant le bénéfice des allocations militaires aux familles dont les soutiens ont été tués ou emmenés en captivité au cours des évé-

nements de guerre, excluent par là même le cas où les militaires ont attenté à leurs jours, et ce, dans l'hypothèse où il n'y a pas décès, tant que les intéressés sont hors d'état de reprendre effectivement leur service.

La jurisprudence de la commission supérieure des allocations militaires a confirmé cette opinion, en rejetant la demande d'une épouse faisant appel contre une décision de retrait de l'allocation dont elle était bénéficiaire et qui avait été motivée par le suicide de son mari.

SECTION II

DES CAUSES ENTRAINANT SUSPENSION OU SUPPRESSION DU DROIT A L'ALLOCATION MILITAIRE A LA SITUATION DU MILITAIRE

Pendant le temps au cours duquel le militaire aurait dû accomplir son temps de service actif, diverses causes peuvent l'avoir momentanément empêché de servir sa patrie, soit qu'il ait bénéficié d'une permission, soit qu'il ait été obligé de purger une peine dans une prison militaire.

Pendant les travaux de la fenaison, de la moisson, des vendanges, à toutes les périodes où les durs travaux des champs exigent l'emploi de toute la main-d'œuvre disponible, des permissions agricoles de quinze jours sont fréquemment accordées aux cultivateurs afin que le rendement de la production agricole ne soit pas compromis par leur absence.

De retour au foyer et consacrant toute leur activité aux travaux agricoles moyennant rémunération ou pour leur propre compte, ils peuvent venir en aide à leur famille. Il aurait pu paraître logique de suspendre le versement des allocations militaires pendant leur permission, mais dans une pensée bienveillante à l'égard de ces travailleurs, le ministre de la Santé Publique en décida autrement. Il ordonna que soit maintenu le bénéfice des allocations militaires pendant les permissions agricoles, même s'il s'agissait de permissions de quinze jours accordées avant la libération. Cependant, si le

militaire bénéficie d'un congé d'une durée supérieure à quinze jours, d'un congé libérable par exemple d'une durée de trois mois, le paiement de l'allocation est interrompu, car le militaire ayant repris sa place dans la vie civile ne doit plus avoir besoin du concours de l'Etat pour faire vivre sa famille.

La question de l'opportunité de continuer le versement de l'allocation militaire pendant le temps où le soldat purge une peine, plus complexe que la précédente, n'a pas été résolue sans quelques tâtonnements, ni sans quelques difficultés.

Bien que le militaire soit condamné, la famille n'en a pas moins besoin de l'aide de l'Etat, et il eût été rigoureux de lui faire supporter la conséquence des fautes commises par le militaire dont le plus souvent elle n'est pas responsable. Cependant, la menace de la cessation des allocations militaires peut faire hésiter le militaire qui se prépare à commettre une faute, s'il s'agit d'un acte prémédité.

Il convenait donc d'envisager plusieurs solutions, variables selon la période où a été prononcée la condamnation, selon le degré de probabilité de connivence morale de la famille avec le militaire au sujet de l'acte qui a motivé la condamnation. En août 1940, la commission supérieure des allocations militaires, devant la disparité des textes traitant de ces questions et des différences d'interprétations relevées, vint mettre un peu d'unité dans la jurisprudence en émettant un avis sur l'ensemble de ces questions.

Elle examina trois hypothèses : celle où la condamnation est postérieure à l'attribution de l'allocation ; celle où elle est au contraire antérieure à la demande d'allocation et enfin celle où le militaire est condamné pour désertion ou insoumission.

La question de la condamnation postérieure à l'attri-

bution de l'allocation avait fait l'objet de trois textes successifs.

L'instruction interministérielle du 27 mai 1928 prescrivait, dans son article 53, les suppressions d'office de l'allocation dans le cas où le militaire cessait d'être présent sous les drapeaux par suite de condamnation entraînant exclusion de l'armée. Le texte paraissant limitatif, il s'ensuivait que l'allocation ne devait pas être supprimée dans le cas d'une condamnation n'entraînant pas cette exclusion.

Une dépêche ministérielle en date du 23 août 1935 signée après consultation du ministre de la Guerre adoptait une doctrine nettement plus sévère; elle prescrivait que la durée totale de toute détention consécutive à un jugement de condamnation et même celle d'une détention préventive lorsque celle-ci comptait dans la durée de la peine prononcée devait donner lieu à suspension de l'allocation quels que fussent les motifs et la portée de la condamnation. Cette dépêche se basait sur le fait que le temps de détention après condamnation ne comptait pas dans la durée de présence sous les drapeaux.

Cependant, en juillet 1935, le ministre de la Guerre avait fait preuve de moins de rigueur. Saisi de la requête d'une épouse dont le mari avait été condamné pour avoir volé dans un établissement militaire, il décida d'accueillir favorablement sa demande. A cet effet, il appuya sa décision sur l'article 24 de la loi du 31 mars 1928 aux termes de laquelle les familles des militaires appelés des armées de terre et de mer, remplissant effectivement avant leur départ pour le service les devoirs de soutien indispensable de famille, ont droit sur leur demande en temps de paix à une allocation journalière pendant la présence de ces jeunes gens sous les drapeaux.

D'autre part, il fit état de l'article 41 de cette même

loi prescrivant que : « Ne compte pas pour les années de service exigées par la présente loi dans le service actif la disponibilité et les réserves, le temps pendant lequel un militaire du service actif, de la disponibilité a subi en vertu d'un jugement une peine ayant pour effet de l'empêcher d'accomplir au moment fixé tout ou partie des obligations d'activité qui lui sont imposées par la présente loi ou par les engagements qu'il a souscrits. »

D'après ce texte, la détention ne peut suspendre le droit aux allocations militaires que dans la mesure où le temps de détention ne compte pas dans la durée de présence sous les drapeaux.

Selon les termes de l'article 41, seule la détention consécutive à un jugement semble être suspensive du droit à l'allocation militaire.

Le temps passé en détention ne comptant pas comme temps de présence sous les drapeaux, il s'ensuit que le droit à l'allocation n'existant plus pendant la durée de la détention, le paiement de l'allocation doit être suspendu pendant la détention, sauf à courir à nouveau lorsque l'intéressé étant rappelé sous les drapeaux après avoir subi sa peine, les conditions ordinaires d'obtention de l'allocation sont encore réunies.

Il s'agissait de savoir si une détention préventive peut être considérée comme suspendant le droit à l'allocation militaire. Au cas où interviendrait ultérieurement une condamnation, cette détention préventive peut faire corps avec la peine prononcée. La détention préventive ne comptera pas comme temps de service effectif et sera de même que la détention consécutive à un jugement, suspensive du droit à l'allocation militaire.

Au contraire, dans l'hypothèse où la détention préventive est suivie d'un acquittement, d'un non-lieu, le temps passé en détention préventive sera compté comme

service actif et le versement de l'allocation ne devra pas être interrompu.

Le point de savoir si la durée de la détention préventive comptera ou non comme temps de présence sous les drapeaux, ne peut être définitivement tranché qu'à la suite d'une décision judiciaire rendue sur l'affaire qui a motivé la détention. Il y a donc lieu de considérer que la détention préventive suspend elle aussi le droit aux allocations militaires.

Si le temps passé en détention préventive doit être compté comme temps de présence sous les drapeaux, les droits suspendus seront rappelés.

Les dispositions rigoureuses de la circulaire du 23 août 1935, entraînant cessation du paiement de l'allocation pendant la détention ne pouvaient être que difficilement maintenues. Il pouvait paraître excessif de faire subir à des enfants, à des ascendants, à une femme sans ressources les conséquences d'une faute commise par l'appelé.

Devant la rigueur de telles solutions s'établit entre le ministre de la Défense Nationale et celui de la Santé Publique un échange de correspondance d'où il résulte une solution encore plus bienveillante que celle de l'instruction interministérielle de 1928. Rien ne s'opposant en l'état de la réglementation à ce que le bénéfice de l'allocation soit maintenu à la famille d'un militaire condamné, le ministre de la Guerre décida de ne pas retirer à la famille le bénéfice de l'allocation sous réserve que chaque cas soit soumis à l'appréciation de la commission supérieure des allocations militaires, afin qu'elle examine si la famille n'avait pas contribué moralement à l'accomplissement du délit. La commission supérieure des allocations militaires partagea cet avis en relevant que si le paiement doit toujours prendre son origine dans la présence sous les drapeaux du militaire reconnu soutien de famille, il n'est plus, en effet,

strictement lie à cette présence, puisqu'il peut être continué un certain temps après le retour du militaire dans ses foyers.

La condamnation et la détention n'apparaissent plus comme un motif entraînant *ipso facto* suppression de l'allocation.

Mais la commission supérieure des allocations militaires insiste sur le fait que le paiement de l'allocation ne devra être continué qu'après l'étude nouvelle de la situation de la famille du condamné. L'examen devra porter principalement sur la dignité de la famille, sa moralité, son éventuelle participation morale au délit qui est à l'origine de la condamnation du militaire.

Selon l'avis de la commission supérieure des allocations militaires, la compétence que le ministre de la Guerre a voulu lui attribuer exclusivement dans l'examen de telles situations ne peut résulter que d'un malentendu; et, constatant que la question du règlement de la procédure n'était pas de la compétence du ministre, elle décida que le nouvel examen du dossier doit être soumis aux règles ordinaires en matière d'allocation militaire, sinon le requérant serait privé des garanties qui lui sont données par l'institution du double ou du triple degré de juridiction. En cas de détention du militaire, la demande du requérant devra donc être examinée à nouveau par la commission du premier degré.

Dans le cas où le maintien de l'allocation sera décidé, le paiement de l'allocation ne pourra être effectué pendant tout le cours d'une condamnation de très longue durée; la date limite du versement de l'allocation ne saurait dépasser la date de démobilisation de la classe du militaire condamné, afin que le trésor public ne supporte pas un préjudice du fait de cette condamnation.

Au contraire, si le paiement de l'allocation est sus-

pendu, il pourra être repris après la démobilisation de la classe du condamné pendant le temps effectivement passé sous les drapeaux et correspondant à la peine subie.

Le militaire X... avait été déserteur pendant trois mois. Après qu'il eut purgé sa peine, son épouse avait obtenu le paiement de l'allocation jusqu'à la date de libération légale de la classe à laquelle appartenait l'appelé.

Quand fut démobilisée la classe à laquelle appartenait l'ex-déserteur, l'épouse de celui-ci fut radiée des listes des bénéficiaires de l'allocation militaire. Elle déposa une requête tendant à obtenir que l'allocation lui fût versée jusqu'à la date où son mari serait effectivement libéré, puisqu'il était alors retenu à son corps postérieurement à la libération de sa classe pour y effectuer une durée supplémentaire de service correspondant à ses trois mois d'absence illégale.

Se référant par analogie à l'article 55 de l'instruction interministérielle de 1928 concernant le maintien sous les drapeaux pour cause de maladie de militaires ayant été déclarés soutiens indispensables de famille, le ministre de la Santé Publique estima que le paiement de l'allocation pourrait être prolongé jusqu'à la date de libération effective.

En application de la disposition de l'article 41 stipulant que le temps passé en détention ne compte pas dans la durée de présence sous les drapeaux exigée par la loi et de l'article 54 de l'instruction interministérielle du 27 mai 1928, l'allocation accordée à la femme de l'appelé fut d'abord suspendue, puis supprimée. Par contre, le maintien sous les drapeaux pendant une période correspondant à la durée de la peine encourue a pour but de faire accomplir à l'intéressé la totalité des obligations légales d'activité auxquelles il était tenu d'après la loi de recrutement.

Le ministre en conclut que les trois mois effectués par

l'appelé après la démobilisation de sa classe peuvent être considérés comme constituant un rappel de service militaire légal pendant lequel le paiement de l'allocation peut être prolongé.

Dans l'hypothèse où le militaire a subi une condamnation antérieure à la demande d'allocation militaire, la commission supérieure des allocations militaires rappelle la constatation déjà faite que si dans la réglementation en vigueur le paiement des allocations militaires n'est plus aussi étroitement commandé par le fait de la présence sous les drapeaux, l'origine du droit à l'allocation militaire n'en reste toujours pas moins strictement liée à cette présence, l'article 1^{er} du décret du 1^{er} septembre 1939 visant toujours expressément les familles nécessiteuses de militaires présents sous les drapeaux.

Il en résulte qu'une demande d'allocation militaire ne doit pas pouvoir être admise pendant le temps où le militaire au titre duquel elle est sollicitée se trouve en état de détention après la condamnation. Pendant cette période, la base essentielle à la revendication du droit n'existe pas. Au contraire, la demande doit pouvoir être admise soit pendant la durée d'une détention préventive, soit après que le militaire toujours présent sous les drapeaux a purgé sa condamnation.

La commission supérieure des allocations militaires a été amenée en même temps à envisager le cas des insoumis ou déserteurs.

L'instruction interministérielle du 27 mai 1928 prévoyait dans son article 54 des règles particulières pour le cas d'insoumission ou de désertion. Sans parler de suppression de l'allocation elle prescrivait que le paiement de cette allocation fût suspendu d'office dès le jour où le soutien de famille était signalé déserteur ou insoumis.

Afin d'harmoniser ce cas avec ceux de condamnation

antérieure ou postérieure à la demande d'allocation, la commission supérieure des allocations militaires juge que désormais une suspension d'office ne peut être prononcée, puisque la condamnation n'entraîne plus *ipso facto* une suppression d'office.

L'appréciation de la dignité de la famille lui paraissant mériter en cas d'insoumission ou de désertion tout autant et peut-être même plus d'importance que dans celui d'une condamnation, elle propose que la décision à prendre sur la suspension éventuelle du paiement soit immédiatement demandée à la commission du premier degré.

D'autre part, la commission supérieure des allocations militaires demande que soit fixée une limite maxima de durée du paiement des allocations militaires aux familles de déserteurs ou d'insoumis auxquelles on aurait jugé équitable de maintenir ces allocations. La désertion avec ou sans condamnation peut être en effet sans limite dans le temps. Afin d'éviter de lourdes charges pour le Trésor public, les allocations ne sauraient être octroyées sans limite et le paiement en devrait être suspendu à la date de démobilisation de la classe à laquelle appartenait le délinquant.

La commission supérieure des allocations militaires a omis d'envisager le cas où la demande d'allocation ne serait formulée qu'après constatation de l'insoumission ou de la désertion. Ce cas peut être assimilé à celui d'une condamnation antérieure à la demande et une solution identique doit, semble-t-il, lui être appliquée.

SECTION III

DES CAUSES DE SUPPRESSION DE L'ALLOCATION TENANT A LA SITUATION DU DEMANDEUR

L'attribution de l'allocation n'est justifiée que si la famille du militaire à laquelle il venait en aide est nécessaire. Donc, si la personne secourue vient à mourir ou si sa situation de fortune vient à s'améliorer, le concours de l'Etat n'est plus justifié.

La mort du bénéficiaire de l'allocation entraîne automatiquement suppression de l'allocation qui lui était allouée personnellement. Mais, si les autres membres de la famille demeurent nécessaires, l'allocation allouée peut être transférée sur la tête d'un autre membre de la famille.

Une épouse percevait par exemple l'allocation principale et deux majorations pour ses deux enfants, mais elle meurt au cours d'une maladie. L'allocation qui lui avait été accordée est de ce fait supprimée, mais sous le régime de la législation de 1939 (1) les majorations attribuées aux enfants subsistent, puisque leur sort n'est plus lié à celui de l'allocation principale. D'autre part, la situation pécuniaire des enfants étant en fait devenue plus nécessaire, la majoration accordée au plus jeune enfant est maintenue et l'allocation principale antérieurement accordée à la mère est substituée à la majoration d'enfant primitivement accordée à l'aîné.

(1) Décret du 1^{er} septembre 1939.

L'article 58 de l'instruction ministérielle de 1928 stipule qu'en cas de mort du bénéficiaire, l'allocation est transférée d'office par le préfet sur la tête de son conjoint, si ce dernier vit avec lui, ou sur la tête des enfants de moins de seize ans qui vivent avec lui, sauf possibilité pour le préfet de saisir le conseil du premier degré d'une proposition de radiation ou de transfert au profit d'une autre personne.

Dans le cas précité des deux enfants mineurs devenus orphelins, deux majorations pourront leur être laissées et le préfet pourra de plus demander que l'allocation principale soit attribuée à la grand'mère, par exemple, insuffisamment fortunée pour élever ses petits-enfants et qui les a cependant recueillis.

L'allocation étant accordée à la personne effectivement à la charge du mobilisé, le bénéficiaire d'une allocation peut se voir supprimer ce secours au profit d'une personne plus directement à la charge de l'appelé et qui se trouve dans une situation nécessiteuse.

Pendant la guerre de 1939-1940, de nombreuses allocations principales avaient été accordées à des ascendants à la charge des militaires célibataires. A la suite du mariage de ces derniers pendant les hostilités, de nouvelles demandes d'allocations principales furent sollicitées du chef de leur soutien légal par les épouses nécessiteuses. Un choix s'imposait alors pour l'attribution de l'allocation principale entre la femme et l'ascendant. Les commissions chargées d'examiner de telles demandes substituaient le plus souvent une majoration d'ascendant à l'allocation principale antérieurement accordée à l'ascendant, afin de pouvoir attribuer l'allocation principale à la femme du mobilisé.

De même, si la personne secourue par l'Etat est reconnue pouvoir suffire à ses besoins par ses propres moyens, l'allocation est supprimée. C'est ainsi que le législateur, considérant qu'un enfant de seize ans ne

doit plus être à la charge de sa famille, l'exclut automatiquement du bénéfice de l'allocation militaire le jour où il atteint sa seizième année. Cette règle n'admet aucune exception, même si les descendants infirmes, en apprentissage ou en cours d'études restent à la charge de leurs familles.

D'autre part, si la situation de fortune du bénéficiaire de l'allocation militaire s'est notablement améliorée, soit que l'épouse ait trouvé un travail rémunérateur, que son commerce soit devenu florissant, soit que l'ascendant puisse recevoir l'aide d'un autre enfant, le maintien de l'allocation n'est plus justifié et le versement de l'allocation ne saurait être continué.

L'autorité la plus compétente parce que la plus rapprochée des familles pour constater ces changements de situation est le maire. C'est pourquoi l'autorité municipale a toujours été invitée d'une façon pressante à signaler tous les changements de situation pouvant motiver un retrait de l'allocation accordée.

Déjà la loi de 1872 accordant des dispenses avait imposé au maire l'envoi d'un rapport annuel sur tous les jeunes gens dispensés à titre de soutien de famille, les dispenses accordées pouvant faire l'objet d'un retrait motivé soit par l'amélioration de la situation de fortune de la famille, soit par l'indignité de l'appelé.

La loi de 1913 n'avait pas reproduit la disposition imposant aux maires l'obligation de signaler au préfet les motifs de retrait de l'allocation, mais dans le courant de la même année le législateur combla cette lacune préjudiciable aux intérêts du Trésor.

En pratique, les cas de radiation sont assez rares. Jusqu'à la guerre de 1939, seul le préfet pouvait saisir la commission statuant au premier degré d'une demande en radiation, mais, situé assez loin de ses administrés, il ne pouvait déterminer la situation des bénéficiaires des allocations militaires. Le maire, chargé de lui signa-

ler les changements survenus, ne remplissait pas, bien souvent, le rôle qui lui était dévolu pour des raisons politiques et électorales. Sous le régime de la loi de 1939, la procédure de radiation aurait pu être plus souvent engagée, puisque le droit d'appel était plus largement ouvert, mais, dans un but de bienveillance, il n'en fut qu'assez rarement usé.

Ce n'est bien souvent qu'en cas d'admissions abusives ou de fausses déclarations que les titulaires du droit d'appel faisaient usage du droit qui leur était conféré.

Les commissions locales avaient eu trop d'égards pour un requérant en sous-estimant ses ressources. Ne connaissant pas exactement la situation du requérant, ces mêmes commissions, induites en erreur par l'examen d'un dossier comportant de faux renseignements, ont attribué l'allocation sans que les conditions requises par la loi soient réunies. L'instruction interministérielle du 27 mai 1928 énonce dans son article 10 que toute omission volontaire, toute fausse déclaration dans la demande d'allocation peuvent entraîner, outre la suppression de l'allocation, la condamnation du requérant.

Un Conseil départemental d'Algérie avait accordé une allocation à la mère d'un appelé : celle-ci, d'après les éléments du dossier fourni, était veuve, infirme et ne pouvait recevoir de l'aide de sa fille momentanément en chômage et qui restait au chevet de sa mère malade pour la soigner.

Mais, quand fut notifiée à l'intéressée la décision favorable de la préfecture, les services de police furent informés que l'intéressée était remariée à un retraité communal et que sa fille se livrait notoirement à la prostitution. La requérante interrogée reconnut alors l'inexactitude de ses premières déclarations.

Devant le mutisme de l'article 10 de l'instruction interministérielle de 1928 sur la procédure à engager pour aboutir à la suppression de l'allocation accordée à tort

et éventuellement à la restitution des sommes perçues, le préfet d'Algérie demanda à la commission supérieure des allocations militaires de lui donner des directives au sujet de cette affaire.

Le garde des Sceaux consulté fit observer que, s'agissant d'une instruction interministérielle, l'article susvisé est de nul effet et ne constitue qu'un renvoi aux dispositions pénales susceptibles de s'appliquer aux agissements délictueux révélés par les cas d'espèce et qui, selon les circonstances, peuvent présenter les éléments constitutifs des délits d'escroquerie ou de toute autre infraction, sans qu'il soit possible *a priori* de déterminer l'inculpation que la fraude commise permettra de retenir.

Dans ces conditions, il appartenait au préfet d'Algérie, s'il le jugeait opportun, de porter plainte contre la demanderesse au parquet pour qu'il fût donné à l'affaire toutes les suites qu'elle comportait.

En attendant le déroulement de toute la procédure, le Conseil départemental induit en erreur par la requérante pouvait à bon droit retirer l'allocation qu'il avait accordée en fondant son jugement sur de faux renseignements.

CONCLUSION

L'institution des allocations militaires, œuvre d'entraide sociale, présente beaucoup d'analogies avec les lois d'assistance. Une des conditions communes à remplir pour obtenir le bénéfice des mesures prises par ces diverses lois est de faire preuve d'indigence. Cependant, à la seconde condition rigoureusement exigée par les lois d'assistance, à savoir, l'incapacité du requérant à gagner sa vie, sera substituée en matière d'allocation militaire l'obligation pour la famille de faire la preuve qu'elle a subi un grave préjudice du fait du départ de l'appelé.

Une différence de caractère entre les lois relatives à l'assistance et la législation édictée en matière d'allocation militaire apparaît alors. L'allocation militaire ne se présente pas comme étant un don fait à titre gracieux par la collectivité; elle revêt l'aspect d'une indemnité compensatrice de l'aide antérieurement fournie par l'appelé obligé de quitter les siens pour aller défendre son pays.

Seules des préoccupations financières semblent avoir été à l'origine de la limitation du versement d'indemnités réparatrices du préjudice occasionné aux particuliers par le fonctionnement d'un service public.

Si l'idée d'entraide fut à la source de l'institution des allocations militaires, elle n'en constitue plus, du moins en temps de guerre, le principe directeur. Le but pour-

suivi n'est plus essentiellement la volonté de venir en aide à des familles nécessiteuses, mais d'atténuer ou de supprimer des mécontentements que pourrait provoquer l'imposition du service militaire obligatoire.

La comparaison de la bienveillance montrée par l'Etat à l'égard des familles des mobilisés pendant les périodes d'hostilités ou pendant la paix fait nettement ressortir la prépondérance du désir d'atténuer les rigueurs d'une séparation des membres de la famille sur la volonté de venir prêter secours aux indigents.

En temps de paix, la sollicitude du législateur envers les familles nécessiteuses des militaires soutiens indispensables est très limitée. L'effectif des mobilisés ne représente qu'une petite fraction des hommes actifs du pays, les militaires du service actif, le plus souvent célibataires, ont peu de charges, les demandes formulées par les familles des réservistes appelés à effectuer une brève période sous les drapeaux ne peuvent pas constituer une lourde charge pour le Trésor. Cependant, les deniers accordés pour secourir les familles nécessiteuses sont jalousement comptés; des mesures telles que le vote de crédits préalablement déterminés, la fixation du nombre maximum des allocations viennent limiter et restreindre la liberté des commissions chargées d'accorder les allocations militaires.

Pendant les hostilités, la bienveillance du législateur vis-à-vis des familles des mobilisés est au contraire très large et se manifeste par de nombreux symptômes. La règle limitative du pourcentage des admissions par rapport au chiffre de l'effectif incorporé est écartée; un crédit maximum à ne pas dépasser n'est plus imposé, les garanties des prétendants au droit à l'allocation militaire sont renforcées par l'institution d'un triple degré de juridiction; les commissions sont invitées à ne pas se montrer trop rigoureuses. L'esprit dont fait preuve la commission supérieure des allocations militaires, en

s'attachant à mesurer l'importance du préjudice subi par la famille au lieu de se borner à constater s'il y a indigence, est un indice de la volonté de ne plus reconnaître en l'allocation militaire une simple mesure d'assistance. L'importance de l'intérêt que porte le Gouvernement à une judicieuse attribution des allocations militaires se manifeste par la vivacité des débats parlementaires provoqués par l'application de cette législation et par la vigueur des campagnes de presse où s'expriment les doléances de l'opinion publique. Le souci constant du Gouvernement en temps de guerre, où des sacrifices de toute nature sont imposés à la population, est de diminuer dans la mesure du possible toutes les causes de mécontentement susceptibles de provoquer des troubles graves tant parmi la population civile que dans l'armée et dont la conséquence serait fatale à l'issue du combat dans lequel est engagé le pays.

La façon dont sont attribuées les allocations militaires révèle le rôle psychologique qui leur a été dévolu. Au lieu de s'attacher à assurer toutes les ressources nécessaires à une famille nécessiteuse, les commissions s'efforcent de satisfaire le plus grand nombre possible de demandes en allouant des secours très modiques. La fixation d'un taux maximum des allocations tend d'ailleurs à limiter les secours alloués sans se préoccuper de l'iniquité des décisions qu'elle engendre.

Une mère de deux enfants en bas âge, retenue au foyer par ses obligations maternelles, recevra, si elle réside à Paris, une allocation principale et deux majorations d'enfant, soit la somme de 39 francs par jour. Par contre, une allocation partielle sera donnée à une épouse sans enfant qui parvient à gagner par son travail 26 francs par jour. Ne serait-il pas plus équitable, au point de vue social, d'apporter à la mère de famille une aide plus nourrie en repoussant la demande de la femme sans enfant que le devoir appelle à aller remplacer à

l'intérieur du pays les hommes occupés à sauvegarder l'intégrité du territoire?

De même, au point de vue social, la référence à un barème portant des maxima au-dessus desquels l'allocation ne peut être accordée peut sembler illogique. Les taux impliqués dans ces barèmes représentent des minima d'existence; le montant des sommes reconnues nécessaires à Paris pour assurer l'entretien de trois personnes est de 17.000 francs par an; or, les commissions peuvent allouer au maximum à la mère de deux enfants complètement dénuée de ressources une allocation annuelle de 14.000 francs. Si la fin envisagée par l'Etat avait été uniquement de prêter assistance à la famille, il eût été préférable de désigner un moins grand nombre de bénéficiaires et de donner à ces derniers des secours plus élevés.

D'ailleurs, l'assistance ne semble pas avoir été le but de l'allocation militaire qui fut dans de trop nombreux cas un instrument de démagogie. Selon les directives de la circulaire du mois de mai 1940, l'allocation ne devait être accordée qu'à toute famille qui se trouvait subitement dénuée de ressources du fait du départ de son soutien. Cependant, aussi bien pendant la guerre de 1914-1918 que pendant la guerre commencée en 1939, nous avons dû relever de nombreuses admissions abusives.

Il est difficilement soutenable qu'une épouse propriétaire de 105 hectares, demeurée à la tête de son exploitation, soit déclarée titulaire d'une allocation journalière de 9 francs destinée à lui permettre de subvenir à ses besoins.

De même, il est inconcevable que l'Etat vienne apporter de l'aide à l'épouse d'un notaire appelé aux armées et dont l'étude est demeurée ouverte.

Enfin, du point de vue strictement assistance, il ne saurait être admis qu'une épouse dont les parents vivent

notoirement dans l'aisance bénéficie d'une allocation; cependant, les commissions ont souvent fait preuve de générosité à l'égard d'épouses accueillies dans leur famille et se trouvant de ce fait à l'abri du besoin.

Dans de nombreux cas d'admission à l'allocation militaire, si l'aide apportée par l'Etat n'est pas une partie tout à fait négligeable des ressources du requérant, elle n'en constitue cependant qu'une fraction peu importante dont la suppression pourrait être envisagée sans préjudice appréciable.

Le but de l'institution des allocations militaires telle qu'elle a été appliquée nous semble donc plutôt être d'essayer de donner satisfaction au plus grand nombre en allouant des secours très modestes plutôt que de venir apporter une aide substantielle à ceux qui ont été complètement privés de ressources par suite du départ de leur soutien.

Puisque l'assistance n'est plus un des caractères prédominants de l'allocation militaire, dont le but semble s'orienter vers le paiement d'une indemnité, le législateur devrait s'engager avec plus de hardiesse dans cette voie. Pour réparer le préjudice subi par la famille de l'appelé, l'Etat devrait verser à toutes les familles des mobilisés, quelle que soit leur situation pécuniaire, le montant des revenus qui provenaient du travail du mobilisé, diminué des frais d'entretien de ce dernier.

Devant la complexité, l'arbitraire et surtout devant les conséquences financières d'une telle solution, le législateur a toujours reculé.

Les allocations militaires, à mi-chemin entre l'assistance et la réparation d'un préjudice, mais tendant de plus en plus à revêtir le caractère d'une indemnité partielle sinon totale, sont encore une œuvre imparfaite. De même que l'obligation de mettre à la charge de l'Etat le paiement des secours à allouer aux familles nécessaires n'a été reconnue que par étapes progressives, de

même le caractère indemnitaire de l'allocation ne s'affirmera qu'après une assez longue évolution au terme de laquelle l'Etat, reconnaissant qu'il s'agit d'un cas de responsabilité sans faute ou de risque social, décidera d'indemniser tous ceux qui auront subi un préjudice du fait du fonctionnement d'un service public d'une importance essentielle, à savoir, le service de la Défense nationale.

Tout l'histoire des allocations militaires, dont les bases ont fait l'objet d'une évolution non parvenue à son terme, n'est que remaniements et tâtonnements.

Mais lorsque l'Etat, écartant le dogme d'une souveraineté absolue, aura admis l'allocation militaire au nombre des indemnités dues par la collectivité nationale pour tous les actes gouvernementaux préjudiciables à l'intérêt particulier sans qu'il y ait faute de sa part, cette institution aura fait un nouveau pas dans la voie de la justice sociale.

TITRE II

**DES COMMISSIONS CHARGÉES
D'ATTRIBUER
LES ALLOCATIONS MILITAIRES
DU CONTENTIEUX**

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DES COMMISSIONS SPÉCIALES A L'ALLOCATION MILITAIRE

SECTION I

DES DIVERSES COMMISSIONS CHARGÉES D'ATTRIBUER LES ALLOCATIONS MILITAIRES DE LEUR ROLE

L'attribution des allocations militaires aux familles nécessiteuses allait poser le problème de créer et constituer les commissions chargées d'examiner les requêtes de tous ceux qui allaient se prévaloir du droit à percevoir les allocations militaires.

S'agissant de rapports devant intervenir entre l'Etat et les particuliers, il semblait que l'examen de ces affaires, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, ne pût être confié qu'à des commissions à caractère administratif.

Cependant, reconnaissant la compétence des tribunaux civils et, en particulier, des justices de paix, habituées à examiner et à apprécier la situation d'indigents, on dérogea au principe de la séparation des pouvoirs. C'est

ainsi que les tribunaux civils furent quelquefois appelés à juger seuls les demandes présentées en matière d'allocation militaire. Le plus souvent les membres des juridictions civiles furent seulement invités à faire partie de tribunaux spécialement créés en vue de ne pas surcharger leur tâche, d'alléger une procédure dont les formalités s'étaient montrées un peu trop longues et enfin pour ne pas enfreindre la règle de la séparation des pouvoirs, base du droit administratif français.

Les commissions instituées en matière de législation sur les allocations militaires ont été diverses quant à leur nombre et quant à leur composition. Le législateur n'est parvenu qu'après de longs tâtonnements à instituer un organisme qui puisse tout à la fois garantir les intérêts des demandeurs et ceux de l'Etat.

La loi de 1905, premier texte relatif aux allocations militaires, n'institua qu'une seule commission siégeant au chef-lieu du département. Le défaut présenté par cette unique commission ne tarda pas à apparaître. Situés trop loin du requérant, les membres de cette commission ne pouvaient avoir une connaissance exacte des situations de famille et de fortune des intéressés. Ils en étaient réduits à juger d'après l'examen d'un dossier comportant des renseignements plus ou moins sincères, et en se basant sur un avis motivé plus ou moins partial que le Conseil municipal, en temps de paix, et le maire, en temps de guerre, doivent obligatoirement donner.

Cette commission départementale n'avait aucun moyen de redresser les erreurs ou omissions volontaires d'un dossier habilement constitué avec la complicité d'un maire ou d'un Conseil Municipal enclins parfois à donner satisfaction à leurs administrés sans souci des intérêts du Trésor.

D'autre part, aucune garantie n'était donnée aux requérants contre un avis défavorable émis pour satisfaire des rancunes personnelles ou politiques; les erreurs

d'appréciation commises par l'unique juridiction, dont les décisions avaient force de chose jugée, ne pouvaient être corrigées.

Seul, un recours devant le Conseil d'Etat, dont la nature sera examinée ultérieurement, était ouvert au requérant qui prétendait avoir été lésé dans ses droits.

Mais ce dernier mode de recours ne pouvait être utilisé suivant les règles du droit commun que dans des circonstances exceptionnelles, de telle sorte que pratiquement les familles auxquelles l'allocation avait été refusée ne disposaient d'aucun moyen pour faire valoir leurs droits.

D'ailleurs, même dans le cas où ce droit aurait pu être exercé, il n'aurait présenté aucun avantage pour le requérant dont le bon droit aurait été reconnu en raison du retard avec lequel serait intervenue la décision du Conseil d'Etat.

Dès 1913, diverses mesures furent prises pour remédier aux inconvénients de l'institution d'une commission unique. L'organisme situé au chef-lieu du département ayant paru trop éloigné du requérant pour juger en toute connaissance de cause, il fut rapproché de ce dernier par l'institution d'une commission cantonale dont les membres pourraient connaître les ressources de la famille du requérant.

Le plus souvent l'intervention des commissions cantonales chargées de répartir les allocations militaires aurait dû être suffisante pour garantir les intérêts de tous ceux qui pouvaient se prévaloir du droit à l'allocation militaire. Cependant, des défaillances étaient à prévoir.

Pour assouvir des rancunes tant personnelles que politiques, certains membres de commissions locales pouvaient fournir des renseignements de nature à surprendre la bonne foi de leurs collègues et à leur faire commettre des injustices involontaires. Ou, au contraire, des

sentiments d'amitié, de reconnaissance pouvaient inciter les membres de ces conseils à exagérer une situation nécessaire et provoquer l'adoption d'une décision bienveillante à l'égard d'un demandeur qui ne réunissait pas les conditions exigées.

Pour toutes ces raisons, la nécessité s'imposait de constituer une juridiction devant laquelle un recours puisse être ouvert pour remédier à des défaillances ayant pour effet soit de priver des postulants de l'assistance à laquelle ils pouvaient prétendre à juste titre, soit d'accorder une aide à des demandeurs qui ne satisfaisaient pas aux prescriptions légales.

Le but essentiel poursuivi par le législateur lors de la création d'une juridiction fut donc de sauvegarder les intérêts des requérants. Le promoteur de cette nouvelle organisation ne fut pas sans entrevoir la possibilité d'apporter en même temps des garanties nouvelles à l'Etat, car les agents qu'il chargerait de veiller au respect d'une stricte application de la loi seraient en mesure de faire supprimer les admissions abusives qui seraient prononcées.

Les commissions chargées d'examiner les décisions des commissions de l'échelon inférieur sont donc appelées à jouer le rôle d'un organe régulateur dans le régime des allocations militaires.

Afin que ce rôle puisse être complètement rempli, le droit de formuler un recours fut de plus en plus largement ouvert aux fonctionnaires. En 1913, seuls les préfets et sous-préfets bénéficiaient de ce droit, mais ils n'en firent qu'un usage très modéré. Devant l'afflux considérable des demandes présentées pendant la guerre de 1914-1918, une circulaire de 1915 vint inviter d'une façon pressante les sous-préfets et préfets à réviser les admissions prononcées en procédant à un examen minutieux des situations de famille sur le vu des pièces contenues au dossier et d'après les renseignements qu'il

leur serait donné de recueillir, tout particulièrement en communiquant les listes des bénéficiaires aux percepteurs, afin de connaître le montant des impositions, car le certificat d'imposition n'était pas encore exigé. Au lieu d'obliger les préfets et sous-préfets à solliciter l'avis des représentants des finances, on reconnut bientôt qu'il était plus simple de donner à ces derniers le droit de faire réviser des décisions qui leur paraissaient injustifiées.

C'est ainsi que les représentants des finances, mieux placés de par leurs fonctions pour connaître les ressources des familles, mais plus âpres dans la défense des intérêts de l'Etat, ont reçu la mission d'étudier le bien-fondé des décisions intervenues.

En temps de guerre, le rôle de la commission du second degré se différencie un peu de celui qu'elle assume en temps de paix.

Lors d'une déclaration de guerre, les demandes n'ont pu être déposées avant la mobilisation. Les familles se trouvent soudainement privées de ressources par suite du départ du chef. Des membres de la famille restés au foyer se trouvent privés momentanément de leur travail par suite de la désorganisation de la vie économique. Le caractère imprévu d'une brusque prise des armes n'a pas permis de réaliser des économies permettant à la famille de subvenir à ses propres besoins sans le secours de l'Etat.

En raison du caractère alimentaire du secours à accorder, la commission du premier degré doit statuer de toute urgence après une enquête sommaire et souvent sans avoir pu réunir tous les éléments qui lui auraient été nécessaires pour se faire une opinion exacte de la situation de l'intéressé.

D'autre part, submergée par un grand nombre de demandes, elle ne dispose que de très peu de temps pour l'étude de chaque dossier; elle doit se contenter de ren-

seignements assez succincts et ne peut pas peser avec minutie les arguments en faveur ou en défaveur du postulant.

La commission du second degré doit donc vérifier l'exactitude des faits sur lesquels s'est appuyée la commission du premier degré, demander des renseignements complémentaires si besoin en est.

Mais ces commissions, dont les membres exercent une activité au dehors, ne peuvent siéger que pendant quelques heures par semaine, au cours desquelles elles doivent statuer sur un assez grand nombre de demandes; il leur arrive fatalement de commettre des erreurs d'appréciation et de jugement.

C'est pourquoi, pendant les guerres, une troisième commission vient le plus souvent s'ajouter aux deux premières pour remplir le rôle dévolu à la juridiction du second degré du temps de paix.

Saisie d'un moins grand nombre de demandes, elle aura le loisir d'examiner et de peser tous les éléments en faveur et en défaveur du requérant.

Le législateur de 1928 était tombé dans les mêmes erreurs que celui de 1905. S'inspirant de ce précédent, il avait cru bon de n'instituer qu'une seule commission située au chef-lieu du département. La composition de ce nouvel organisme lui avait peut-être paru présenter toutes les garanties désirables et l'institution d'une seule commission lui avait peut-être semblé préférable pour écourter les formalités nécessaires.

La suppression d'un recours devant une juridiction suscita de toutes parts de nombreuses récriminations semblables à celles qui s'étaient élevées en 1905. La règle du pourcentage ayant été abrogée sous l'empire de la nouvelle loi, la suppression du droit d'exercer un recours autre que le recours devant le Conseil d'Etat présentait certes moins d'inconvénients que sous le régime

de la loi de 1905, car satisfaction pouvait être donnée à toutes les demandes dignes d'intérêt.

Cependant, des erreurs d'appréciation, d'interprétation de la loi pouvaient avoir été commises, des défai-lances pouvaient être relevées à l'encontre de l'unique commission. Les décisions de cette commission semblant revêtir le caractère de chose jugée, il était difficile d'ob-tenir la révision d'un jugement entaché d'erreur ou d'illégalité.

Dès lors, en vue de réparer l'erreur de ce retour malheureux à un ancien régime, une commission dé-nommée la commission supérieure des allocations mili-taires fut créée pour qu'un recours contre les décisions des commissions du premier degré soit intenté.

Bien qu'instituée pour réviser des décisions contes-tées soit par les particuliers, soit par les représentants de l'Etat, son rôle ne devait pas se borner à une simple révision. La constatation, selon les départements, de dif-férences d'interprétation de la loi et d'appréciation des faits préjudiciables tant aux intérêts des requérants qu'à ceux de l'Etat chargé d'assurer l'égalité de tous devant la loi fit ressentir la nécessité de créer une commission centrale qui, par ses jugements et ses avis, apporterait un peu d'uniformité dans la jurisprudence des commis-sions locales.

En 1931 (1) fut fondée la commission supérieure des allocations militaires, dont le rôle expressément déter-miné par la loi est d'examiner les textes réglementaires à intervenir en exécution des dispositions légales rela-tives à l'article 24 de la loi du 31 mars 1928 et d'une manière générale toutes les questions se rapportant aux allocations militaires.

D'autre part, conformément à l'idée qui présida à sa création, elle eut la charge de statuer sur les recours

(1) Loi du 24 août 1931.

présentés contre les décisions des commissions du premier degré, soit par les candidats aux allocations militaires dont les demandes ont été rejetées, soit par le ministre de la Santé Publique lorsque l'Administration considère qu'une admission a été prononcée grâce à une bienveillance excessive.

Dans ces deux domaines, l'action de la commission supérieure des allocations militaires s'est largement manifestée. Parmi les divers avis donnés par cette suprême juridiction, nous avons pu relever tout particulièrement l'avis relatif à l'accueil qu'il convenait de réserver aux demandes présentées par des familles au titre de militaires qui ont fait l'objet de condamnations prononcées par des tribunaux militaires.

Cette juridiction émet aussi des vœux, des suggestions. C'est ainsi qu'elle a souhaité que soit édictée l'interdiction du cumul de l'allocation militaire et du chômage, l'obligation de faire remplir sous peine de sanction les devoirs d'obligation alimentaire auxquels sont tenus les membres de la famille du requérant vis-à-vis de ce dernier.

Enfin, par les jugements portés sur les décisions des commissions inférieures qui sont soumises à son examen, elle tend à uniformiser la jurisprudence disparate de ces dernières. Notification des décisions prises par la commission supérieure des allocations militaires sur les affaires jugées par les commissions des échelons inférieurs étant faite à ces dernières, celles-ci peuvent avoir connaissance de l'état d'esprit qui anime la commission supérieure des allocations militaires et juger les cas qui leur seront soumis en s'inspirant des principes directeurs qui leur ont été fournis, afin d'éviter une annulation de leurs décisions. Pendant la guerre de 1939-1940, le rôle d'uniformité de la jurisprudence dévolu à la commission supérieure des allocations mili-

taires avait été accru par la publication d'un recueil de décisions types prises par ses soins (1).

Une analyse des divers exemples, suivie de l'énumération des motifs, expliquait les raisons qui avaient motivé la décision finale.

Etaient successivement analysés le cas de l'épouse sans enfant, jeune et bien portante, à qui seule une allocation partielle pouvait être accordée, le cas de l'épouse travaillant avec son mari avant la guerre chez ses parents fermiers aisés, dont la situation se trouve inchangée, mais à qui toutefois deux majorations sont allouées pour ses deux enfants.

Ensuite, avait été envisagée la situation des ascendants. La commission supérieure des allocations militaires déclare que le fait pour l'appelé de vivre avant la guerre chez son père, de travailler en qualité de cantonnier sans aider à l'exploitation agricole dirigée par le requérant ne modifie pas la situation et ne permet pas l'attribution d'une majoration d'ascendant. Par contre, elle estime que le petit exploitant, dont le fils, travaillant seul dans l'exploitation, a été mobilisé, peut prétendre au droit à l'allocation.

La commission supérieure des allocations militaires examine ensuite le cas de demandes formulées par des concubines, l'une ayant des liens de fait sérieux avec le mobilisé, l'autre n'en présentant pas.

Elle se préoccupe aussi de la situation de l'épouse commerçante, de la possibilité pour cette dernière de tirer un profit suffisamment rémunérateur du commerce dont la direction lui a été laissée, selon qu'il peut ou non être géré par une femme.

Cette méthode, adoptée peu de temps avant la défaite de juin 1940, n'a pas survécu à cet événement; cepen-

(1) Recueil de la jurisprudence de la Commission supérieure recueillie à l'usage des Commissions des premier et deuxième degrés et des Administrations.

dant, une publication régulière de décisions types prises par la commission supérieure des allocations militaires eût été souhaitable, afin de guider les commissions inférieures dans l'application d'une mesure sociale assez mouvante.

L'étude des statistiques nous révèle que la tâche de la commission supérieure des allocations militaires dans l'examen des pourvois présentés aussi bien par les intéressés que par les autorités administratives fut assez lourde.

Années	Recours en admissions des intéressés	Pourvois en radiation du Ministre
1932	6.912	50
1933	12.919	84
1934	18.168	2
1935	27.619	4
1936	21.591	40
1937	15.604	9

En 1938, pendant la période de prémobilisation, le nombre des demandes fut encore plus important que pendant les années antérieures. Au cours de la guerre 1939-1940, la tâche de la juridiction centrale devint considérable, puisque du 1^{er} septembre 1939 au 1^{er} mars 1940, par exemple, 17.640 dossiers furent soumis à son examen.

L'étude du tableau ci-dessus permet de constater en 1934 et tout particulièrement en 1935 une recrudescence notable du nombre des dossiers transmis à la commission supérieure des allocations militaires.

Cet afflux coïncide avec l'institution de la règle du pourcentage de 1933 dont seule était déliée la juridiction suprême, de telle sorte que toutes les demandes dignes d'intérêt au delà de la limite légale lui étaient présentées.

Dès 1936, année où la règle du pourcentage fut abolie, le nombre des recours présentés à la commission supé-

rière des allocations militaires s'amoin-drit. L'effet de cette suppression et les nouvelles directives données par le ministre de la Santé Publique (1) prescrivant une interprétation bienveillante de la loi eurent pour effet de donner satisfaction à un plus grand nombre de demandes.

Il serait intéressant de vérifier dans quelles proportions la juridiction supérieure réforme les décisions prises par les commissions des degrés inférieurs.

Le tableau suivant va nous donner le pourcentage des admissions prononcées par la commission supérieure des allocations militaires, par rapport au nombre des recours qu'elle a examinés.

Années	Pourcentage des admissions prononcées par la C.S.A.M. les juridictions infér. par rapport au nbre de demandes examinées	
1932	10,36 %	69 %
1933	7,04 %	59,93 %
1934	11,73 %	48 %
1935	16,54 %	46,72 %
1936	19,85 %	66,76 %
1937	15 %	71,38 %

Fin 1933, période de grave crise économique, les commissions locales ont reçu l'ordre de se montrer parcimonieuses et il en résulte une concordance d'interprétation entre les commissions locales et la juridiction centrale.

En 1934 et 1935, les commissions locales ne se sont pas départies de leur rigueur et la commission supérieure des allocations militaires a dû venir tempérer la sévérité des Conseils départementaux causée par la règle du pourcentage.

En 1936, sous l'influence de la faveur dont jouissaient toutes les mesures sociales, les Conseils départementaux,

(1) Circulaire du 27 août 1936.

suivant les instructions du ministre de la Santé Publique et gagnés par l'élan de générosité dont avait fait preuve le législateur en les dégageant de la règle du pourcentage, accueillirent en plus grand nombre les demandes qui leur furent présentées.

En cette même année, la commission supérieure des allocations militaires fit preuve d'une tendance analogue; toutefois, de même qu'en 1937, son action est venue tempérer l'excès de libéralisme dans lequel étaient tombées les commissions du premier degré.

La commission centrale joue donc le rôle d'un organe régulateur venant tempérer les excès simultanés de rigueur ou de générosité auxquels sont enclines les commissions locales.

SECTION II

DE LA COMPOSITION DES DIVERSES COMMISSIONS

Les commissions inférieures chargées par le législateur d'attribuer les allocations militaires ont revêtu quant à leur composition des caractères assez différents. Tantôt elles ont présenté un caractère purement administratif, tantôt l'élément judiciaire a été assez largement représenté.

La loi de 1905 institua une commission dans laquelle l'ordre judiciaire ne prit aucune part. Elle était composée uniquement d'un représentant du Gouvernement, le préfet, de deux fonctionnaires des Finances, le directeur des Contributions directes et le trésorier-payeur général, et enfin de représentants du corps électoral : trois membres du Conseil général pris dans des arrondissements différents. Le Conseil départemental institué en 1928 (1) se présente sous la même forme que celui de 1905.

Les législateurs de 1913 et 1923 ont au contraire un peu écarté l'élément administratif pour faire place aux magistrats de l'ordre judiciaire. La commission du premier degré demeure composée de deux fonctionnaires des Finances, le contrôleur des Contributions directes et le receveur de l'Enregistrement, mais elle est présidée par le juge de paix, assisté de deux personnes particulièrement compétentes dans les questions d'assistance :

(1) Loi du 31 mars 1928.

un délégué du bureau d'assistance et un délégué des sociétés de secours mutuels approuvées.

Le tribunal civil statuant en chambre du Conseil est appelé à exercer les fonctions de juridiction d'appel.

Pendant la guerre de 1939-1940, un système intermédiaire fut adopté: les magistrats de l'ordre judiciaire furent appelés à siéger à côté de fonctionnaires. En raison du grand nombre de demandes présentées et de la célérité que requiert l'octroi de ce secours, des tribunaux spéciaux devaient nécessairement être créés, car le juge de droit commun en matière administrative, à savoir le Conseil d'Etat, ne pouvait pas matériellement examiner toutes les requêtes.

La commission cantonale créée par le décret du 1^{er} septembre 1939 est composée du juge de paix, président, d'un conseiller général ou d'un conseiller d'arrondissement, d'un percepteur, d'un receveur de l'Enregistrement, et le contrôleur des Contributions directes est admis à assister aux séances de cette commission avec voix consultative.

La commission départementale est composée du président du tribunal du chef-lieu du département ou, à son défaut, un magistrat désigné par lui, le directeur de l'Enregistrement des Domaines, le trésorier-payeur général et deux membres du Conseil général ou du Conseil d'arrondissement pris dans des arrondissements différents et choisis par le préfet; le directeur des Contributions directes et le contrôleur départemental des lois d'assistance peuvent assister aux séances de la commission avec voix consultative.

Contrairement à la règle de la séparation des pouvoirs, l'élément judiciaire intervient dans la composition des commissions départementales chargées de régler les litiges entre l'Etat et les simples particuliers. La présidence des commissions est donnée aux magistrats, mais sa prépondérance est assez illusoire, puisqu'elle ne peut

se faire sentir qu'en cas de partage des voix et que la majorité des voix appartient aux représentants du Gouvernement.

Cependant, la présence des magistrats dans ces commissions apporte plus de garantie aux intéressés en raison de l'indépendance dont ils jouissent à l'égard de tous.

En 1913, au moment où de vives discussions s'élevaient sur l'opportunité de maintenir la règle du pourcentage, le député Briquet, partisan de la suppression du pourcentage, faisait valoir que la participation des représentants de l'ordre judiciaire est la garantie d'une équitable répartition des allocations militaires. Il s'exprimait ainsi : « C'est en premier ressort le juge de paix et en second ressort le tribunal civil, c'est-à-dire le tribunal qui juge les faits au point de vue du droit et qui présente toutes les garanties suffisantes pour que nous écartions comme chimériques les craintes formulées par certains orateurs sur la dilapidation possible des finances publiques.

« Les tribunaux civils, qui vont devenir précisément les organes de contrôle de la loi nouvelle, ont l'habitude de juger des questions analogues dans l'application de la loi sur les accidents du travail; ce sont eux qui recherchent si les parents de l'accidenté étaient ou non à sa charge, et tous ceux qui ont plaidé ces questions savent parfaitement que la jurisprudence est loin d'être libérale (1). »

De même, Bonnevey déclarait : « C'est parce que tous les hommes politiques sont tentés d'abuser des secours dont la distribution dépend d'eux, que nous avons demandé à soustraire aussi bien aux élus qu'aux hommes politiques des administrations publiques, préfets, membres des Conseils de préfecture et autres fonctionnaires, l'attribution de ces allocations.

(1) J. O., 1913. Chambre des députés. Débats *in extenso*, page 2713.

« Pourquoi avons-nous choisi le juge de paix?

« Parce que, dès à présent, c'est lui qui est chargé précisément de se prononcer comme juge sur la situation matérielle des familles, non pas au point de vue administratif, mais au point de vue civil. Lorsqu'il s'agit de faire attribuer à un père de famille une pension alimentaire par quelqu'un de ses enfants, le juge compétent pour tous les malheureux est le juge de paix.

« On a, dans la loi d'assistance aux vieillards, précisément encore placé le juge de paix à la tête de la commission cantonale (1). »

Le juge de paix ne pouvait cependant pas être seul juge de ces situations. Tout d'abord, une trop grave atteinte eût été portée au principe de la séparation des pouvoirs, l'Administration ne pouvant accepter d'être condamnée par un tribunal n'émanant pas de son sein à verser des secours à de simples particuliers. De plus, le concours de certains fonctionnaires tels que contrôleurs des Contributions directes, receveurs de l'Enregistrement, disposant de tous les renseignements de nature à se faire une idée exacte de la situation de fortune de l'intéressé, s'avérait indispensable.

Toutefois, la présence de représentants des Finances suscita de vives critiques qui furent d'ailleurs relevées par le ministre des Finances. Il fit valoir, à juste titre, qu'au moyen des actes enregistrés par le receveur de l'Enregistrement et des renseignements facilement obtenus par le contrôleur des Contributions directes, grâce à leurs relations constantes avec les maires et les répartiteurs, ces fonctionnaires possédaient tous les renseignements relatifs à la situation de fortune des demandeurs. Leur présence dans les juridictions est une forte garantie pour l'Etat, puisque leur rôle consiste essentiellement à dénoncer les supercheries des postulants et

(1) *J. O.*, 1913. Chambre des députés. Débats *in extenso*, page 2713.

à éviter ainsi un gaspillage des deniers de l'Etat. Cependant, habitués à ménager le Trésor public, ils ont tendance à se montrer trop sévères dans l'attribution des allocations militaires et à ne pas traiter avec toute la largeur d'esprit nécessaire les questions relatives à l'assistance.

Leur action est contrebalancée par celle des hommes politiques qui, dans un but électoral, font preuve de beaucoup de générosité.

Le système le plus apte à assumer la sauvegarde des intérêts de tous semble être celui institué par le décret du 1^{er} septembre 1939 qui a réuni des magistrats, des représentants des Finances, des hommes du corps électoral et quelques autres personnalités particulièrement compétentes en matière d'assistance (délégué du bureau de bienfaisance).

Au moment de la création de la commission supérieure des allocations militaires, diverses opinions se firent jour sur la nécessité de sa création et sur la forme qu'elle devait revêtir.

Lorsque le ministre du Travail eut réfuté l'argumentation du ministre des Finances qui avait proposé de saisir une deuxième fois la commission du premier degré, on pensa confier le rôle de juridiction à la commission centrale d'assistance, en raison de la similitude des lois relatives à l'assistance aux vieillards et familles nombreuses et du régime des allocations militaires.

Mais, plusieurs administrations centrales telles que les départements ministériels chargés de la Défense Nationale étant particulièrement intéressées au bon fonctionnement des allocations militaires, il paraissait indispensable de les consulter chaque fois que la commission centrale d'assistance statuerait sur les réclamations présentées par les familles dont les soutiens sont appelés sous les drapeaux.

Pour établir la liaison nécessaire entre les ministères

intéressés, on pensait adjoindre à la commission centrale d'assistance deux représentants des Finances et le sous-directeur, chef du service des affaires militaires de la préfecture de la Seine.

Ainsi complétée, la commission centrale d'assistance aurait pu exercer ses nouvelles fonctions juridictionnelles avec d'autant plus d'impartialité qu'elle échappait d'une manière absolue aux influences locales.

Parmi les promoteurs de la création de cette nouvelle juridiction, une autre tendance se faisait jour au sujet de son éventuelle composition.

Il était souhaité que la mission d'uniformiser la jurisprudence des allocations militaires fût confiée à un organisme spécial dénommé commission interministérielle des allocations militaires, composée de la commission instituée par l'arrêté du 16 juillet 1923 et complétée par des représentants des anciens combattants désignés par l'Office National des Anciens Combattants. Ainsi complétée, cette commission aurait pris le nom de commission supérieure des allocations militaires.

L'organisation d'un contrôle central était alors assurée par les hauts fonctionnaires à la disposition du ministre et qui sont déjà chargés de surveiller dans l'ensemble du pays certains services de son département (habitations à bon marché, par exemple).

En définitive, le législateur de 1931 (1) ne fit pas appel à un organisme déjà existant et créa de toutes pièces une nouvelle commission en réunissant tous les personnages particulièrement compétents et intéressés à la bonne marche de la législation relative aux allocations militaires.

La commission fut composée (2) :

d'un conseiller d'Etat, à qui fut confiée la présidence;

(1) Loi du 24 août 1931.

(2) Décret du 29-12-31. *Recueil de textes publié par le Ministre de la Santé publique*, page 12. *J. O.*, 2-3 janvier 1932.

d'hommes politiques : un sénateur, deux députés, deux conseillers généraux élus par le Conseil général de la Seine;

de membres compétents en matière d'assistance;

cinq représentants du Conseil supérieur de l'Assistance Publique, cinq représentants du Conseil supérieur de la Natalité et trois représentants du Conseil supérieur de la Mutualité;

de membres intéressés à une bonne application des allocations militaires; deux membres titulaires et deux membres suppléants désignés par l'Office National des Combattants;

de fonctionnaires : deux délégués titulaires et deux délégués suppléants de chacun des ministres des Affaires Etrangères, du Budget, des Colonies, des Finances, de la Guerre, de l'Intérieur, de la Justice et de la Marine; deux préfets, soit en activité de service, soit en position de disponibilité; deux fonctionnaires de la préfecture de la Seine, nommés par le ministre de la Santé Publique, sur la proposition du préfet, l'un comme membre titulaire, l'autre comme membre suppléant; le directeur au ministère de la Santé Publique chargé des allocations militaires; le chef de bureau au ministère de la Santé Publique chargé des allocations militaires.

On peut observer que les représentants des Finances ont moins de prépondérance à la commission supérieure des allocations militaires que dans les commissions locales et qu'un large appel a été fait aux diverses personnes spécialisées dans les affaires militaires et dans les questions d'assistance.

Mais, par contre, les magistrats de l'ordre judiciaire n'ont pas été représentés et la priorité dans ce conseil appartient aux fonctionnaires. L'Administration a ainsi conservé les droits qui lui appartenaient en ne se laissant pas dessaisir de ses attributions au profit de la magistrature.

SECTION III

DE LEUR COMPÉTENCE

La compétence des commissions chargées d'attribuer les allocations militaires a été strictement délimitée par le législateur. Ces commissions ayant été assimilées à des juridictions, comme nous l'étudierons plus tard, on peut alors les comparer à toutes les juridictions administratives qui sont des juridictions d'exception, sauf le Conseil d'Etat, reconnu juge de droit commun.

Ces juridictions ne sont donc pas habilitées à juger toutes les questions contentieuses soulevées par l'application de la loi sur les allocations militaires; leur compétence ne saurait outrepasser celle qui leur a été assignée.

Comme toutes les juridictions administratives, elles relèvent du Conseil d'Etat par la cassation, lorsqu'elles revêtent le caractère de juridiction administrative. Les juridictions créées par les lois de 1913 et 1923 relevaient à titre exceptionnel de la Cour de cassation et non plus du Conseil d'Etat, puisque la juridiction d'appel, tribunal civil statuant en chambre du Conseil, ne pouvait être jugée par un tribunal administratif.

La commission du premier degré doit statuer sur toutes les demandes d'allocations et de majorations qui lui sont présentées. Selon l'opinion qu'elle s'est faite de la situation de famille, elle repousse ou accepte la demande. Dans ce dernier cas, il lui appartient de désigner le titulaire du droit de percevoir l'allocation ou la majo-

ration qui est généralement soit l'épouse du militaire, soit le père ou la mère, soit le tuteur des frères et sœurs mineurs à qui on a décidé de venir en aide.

Cependant, pour des raisons d'incapacité de diverses natures, immoralité, prodigalité, le titulaire naturel du droit de percevoir l'allocation peut être écarté par la commission au profit d'une personne jugée plus apte à faire un usage judicieux de l'aide apportée.

Un ascendant perçoit une majoration, mais en dépense le montant au cabaret et laisse son foyer sans ressources; la commission pourra désigner son épouse comme titulaire du droit de percevoir l'allocation si elle ne juge pas indispensable de la désigner comme bénéficiaire.

En temps de guerre, la commission du premier degré jouit d'une plus grande liberté, dans la fixation du taux des allocations, qu'en temps de paix; les majorations peuvent être attribuées indépendamment de l'allocation principale et possibilité lui est même donnée de n'accorder que des allocations partielles.

Bien souvent, pour remédier à la trop grande rigidité du régime des allocations militaires au point de vue de leur taux en temps de paix, les commissions du premier degré durent s'ingénier à trouver des subterfuges pour tourner la loi. La fixation d'un secours déterminé et invariable présente le grave désavantage de ne pas pouvoir s'adapter aux besoins des requérants.

La commission du premier degré, dont la compétence *ratione loci* est strictement délimitée, ne peut statuer que sur les demandes formulées au titre d'un appelé inscrit dans la circonscription administrative où elle siège.

Appelée à se prononcer sur un recours formé par un préfet en vue de faire annuler une décision prise par une commission cantonale sur une demande présentée au nom d'un appelé qui n'était pas inscrit dans sa circonscription, la commission supérieure des allocations

militaires a infirmé la décision prise par cet organisme pour les motifs ci-après :

« Considérant :

« qu'aux termes de l'article 5 du décret du 1^{er} septembre 1939, dans le cas où plusieurs personnes d'une même famille domiciliées dans des cantons différents sollicitent l'allocation au titre du même militaire, la décision à intervenir appartient à la commission du canton dans lequel est inscrit celui-ci;

« que les prescriptions édictées par l'article 5 du décret du 1^{er} septembre 1939 ne sont que la reproduction *mutadis mutandis* de celles figurant au cinquième alinéa de l'article 4 du règlement d'administration publique du 27 mai 1928 (1) concernant le régime des allocations militaires en temps de paix;

« que la disposition incriminée a été édictée en vue de maintenir le principe qu'un soutien de famille ne peut ouvrir droit qu'à une seule allocation, en évitant qu'il soit attribué par des commissions différentes plusieurs allocations principales du chef du même mobilisé;

« qu'en conséquence, le principe général était édicté par l'article 3 du décret du 1^{er} septembre 1939, à savoir, que les demandes sont adressées au maire de la commune où réside l'intéressé, doit recevoir en l'occurrence son application, étant donné que seule la commission cantonale du domicile du requérant peut apprécier en fait la situation de celui-ci. »

Dans le cas où plusieurs personnes d'une même famille, domiciliées dans des cantons différents, sollicitent l'allocation au titre du même militaire, la décision à intervenir appartient donc à la commission du canton dans lequel est inscrit celui-ci.

Cette règle présente un intérêt tout particulier quand

(1) *Recueil de textes publié par le Ministère de la Santé publique*, page 6.

joue la règle du pourcentage. La famille pourrait avoir avantage à présenter sa demande dans la circonscription où elle réside, au lieu de la déposer dans la circonscription du militaire, selon la situation de fortune des habitants de l'une ou l'autre circonscription et le nombre des demandes présentées dans chacune d'elles.

Après avoir émis sa décision, la juridiction du premier degré n'a plus la possibilité de revenir sur sa première décision, sauf si un fait nouveau nécessite la révision de sa sentence, puisqu'un droit d'appel est ouvert devant la commission départementale.

La commission d'appel ne saurait être invitée à se prononcer directement sur un fait nouveau sans que la commission du premier degré en ait été préalablement saisie. D'ailleurs, s'agissant d'un fait modifiant la situation du postulant, il est logique que la commission la plus rapprochée de l'intéressé soit mise en mesure d'en apprécier les répercussions financières. Le jugement direct par la commission du second degré de tout fait nouveau aurait indûment privé le bénéficiaire du droit d'appel qui lui a été réservé.

Un requérant avait fait appel de la décision de la commission du premier degré devant la commission supérieure des allocations militaires, mais avait été débouté de sa demande. Survint un fait nouveau, suivi d'une réclamation de l'intéressé; le préfet de la Seine renvoya le dossier à la commission supérieure des allocations militaires, en émettant un avis favorable motivé par le changement de situation de l'intéressé.

Après discussion, la commission supérieure des allocations militaires renvoya l'affaire devant la commission du premier degré, à laquelle, selon ses propres termes, « il appartient de statuer sur le bien-fondé et l'importance du fait nouveau invoqué », en faisant valoir qu'elle n'était pas compétente, attendu qu'elle est juridiction d'appel et que les demandes de révision ne

peuvent être examinées par ses soins qu'après avoir fait l'objet d'une nouvelle délibération des juridictions inférieures.

Compétence de la commission du second degré

La commission du second degré, institution créée pour garantir les intérêts des requérants et ceux de l'Etat, a pour rôle essentiel d'examiner le bien-fondé des décisions prises par la commission cantonale. A ce titre, il lui appartient de supprimer une allocation injustifiée, accorder un secours qui aurait dû être alloué ou maintenir une décision équitable. Elle jouit de la même liberté que la commission du premier degré pour modifier le taux de l'allocation; elle accorde ou retire une majoration d'enfant, elle augmente l'allocation principale ou la réduit en allocation partielle.

Le rôle de la commission du second degré ne se borne pas à réparer les erreurs de fait, d'appréciation commises par la commission du premier degré; son devoir est d'observer si toutes les formalités requises ont été observées, si l'appel a été présenté dans les délais fixés, si la commission du premier degré a respecté non seulement l'esprit de la loi, mais aussi les principes de droit sur lesquels reposent les textes relatifs aux allocations militaires.

Les commissions du premier degré, composées en majeure partie de membres sans formation juridique, commettent quelquefois des erreurs de droit. Elles accordent par exemple une majoration d'ascendant à une épouse au lieu de lui accorder une allocation partielle, et la commission d'appel doit régulariser la décision prise en transformant la majoration accordée en allocation partielle. L'erreur de droit commise par la juridiction du premier degré est souvent causée par la recherche d'un subterfuge pour tourner la loi. Dans l'exemple déjà cité de M^{me} de G... et de M. B..., où il y avait concours entre la femme légitime et la concubine, la commission du

premier degré avait alloué une majoration d'ascendant à la femme légitime pour lui donner satisfaction, l'allocation principale ayant été accordée à l'épouse.

La commission du premier degré fonde quelquefois son jugement sur un motif contraire à la loi ou non mentionné dans la loi. Les commissions rejettent parfois une demande en prétextant que le pourcentage légal est atteint, alors que le législateur a entendu ne plus faire jouer cette règle, ou elles repoussent les prétentions d'un postulant parce que ses ressources sont supérieures au barème, bien que les barèmes n'aient pas de valeur légale. Le rôle de la commission d'appel consistant à redresser les erreurs commises par les commissions du premier degré ne peut être pleinement rempli, car elle n'est appelée à juger que les recours qui lui sont présentés. Elle ne dispose pas des moyens nécessaires pour que lui soient révélées les admissions abusives qui ont été prononcées.

D'ailleurs, les commissions hésitent le plus souvent à faire annuler des décisions empreintes de trop grande bienveillance et les statistiques nous permettent de constater que le ministre de la Santé Publique n'use que très rarement de son droit d'appel. En 1932, sur la demande de la commission supérieure des allocations militaires, il présentait 50 pourvois en radiation sur 6.912 recours en admission des intéressés. En 1934, cette proportion fut encore plus faible, puisque seulement 2 pourvois en radiation furent formés par le ministre, alors que 18.168 recours en admission étaient présentés par les requérants. La proportion des recours présentés par le ministre par rapport au nombre des recours formulés par les postulants est donc insignifiante.

Les recours formulés par les requérants locaux du Gouvernement contre des admissions abusives sont un peu plus nombreux. Mais cette proportion, variable se-

lon les départements, ne semble pas dépasser 2 % des recours en admission.

En temps de paix, la règle du pourcentage joue le plus souvent et l'insuffisance de ce taux constitue une garantie efficace contre les admissions abusives. En temps de guerre, le Gouvernement, enclin à se montrer bienveillant envers les familles des mobilisés, hésite à revenir sur une décision prise et à mécontenter les allocataires.

En plus du droit de réformer les décisions des commissions locales ouvert à la commission supérieure des allocations militaires, celle-ci est compétente pour émettre des avis sur différents points qui n'ont pas été précisés par le législateur et pour lesquels il convient cependant de ne pas laisser une trop grande liberté d'interprétation. La commission supérieure des allocations militaires est donc titulaire de droits plus étendus qu'un tribunal administratif qui ne doit jamais avoir d'attribution tenant à l'exercice de la fonction administrative et qui doit être strictement spécialisé dans la fonction juridictionnelle.

CHAPITRE III

DU CONTENTIEUX

Afin de garantir les intérêts des éventuels bénéficiaires de la législation sur les allocations militaires, une procédure rigoureusement établie a été imposée aux commissions chargées d'examiner les requêtes.

Beaucoup de facilités ont été données aux requérants pour présenter leurs demandes : simplification des formalités à remplir, renseignements sur les démarches à faire largement diffusés. Diverses mesures furent établies par le législateur, tantôt pour éviter qu'une décision fût prise en fraude à l'insu de l'intéressé, tantôt pour empêcher une méconnaissance des droits dont dispose le postulant. C'est ainsi que le dossier constitué doit être déposé à la mairie pendant quinze jours, pour que le postulant puisse prendre connaissance des éléments du dossier et réfuter les arguments qui lui paraissent erronés (lois de 1913, lois de 1923), ou que possibilité lui est donnée de venir présenter oralement ses arguments (1).

De même, le législateur a exigé que le demandeur fût prévenu, s'il en exprimait le désir, du jour où sa situation sera examinée.

Des mesures ont été édictées afin que les décisions des commissions soient prises avec toute la célérité et les

(1) Décret du 1^{er} septembre 1939.

garanties désirables. Au cours de l'étude de la procédure suivie par les différentes commissions, diverses mesures prises pour garantir les intérêts de l'Etat, et en particulier ceux des postulants à l'allocation militaire, pourront être relevées.

Les règles de procédure prescrites par les différents législateurs ne présentent que quelques variantes, et l'étude de la procédure suivie en matière d'allocations militaires portera essentiellement sur celle qui a été imposée aux commissions créées par le décret du 1^{er} septembre 1939. -

SECTION I

INSTRUCTION DE LA DEMANDE

Pour faire valoir son droit à l'allocation militaire, le requérant doit formuler une demande adressée au maire de sa résidence. Une simple demande écrite est suffisante. Aucune forme sacramentelle n'a été imposée. Le ministre de la Santé Publique, plein de sollicitude envers les épouses, les mères de famille brusquement séparées de leur soutien, — et bien souvent désarmées devant la vie, — n'a pas manqué de recommander à ses agents d'accueillir les postulants avec la plus grande bienveillance, et d'alléger leur fardeau en leur indiquant d'une façon précise les pièces qui doivent nécessairement être jointes à leur dossier.

Les postulants doivent apporter tous les renseignements nécessaires pour que le juge puisse se faire une opinion exacte de leur situation. A cet effet, le dépôt de diverses pièces à la mairie est exigé.

Doivent être remis à l'appui de la demande le relevé des contributions payées par la famille, certifié par le percepteur, et la déclaration expresse que ni le pétitionnaire, ni aucun membre de la famille n'est inscrit au rôle des contributions dans aucune autre commune.

Doivent être apportées toutes justifications relatives à l'état civil du requérant, à ses liens de parenté ou d'alliance avec l'appelé, ou toute autre indication de nature à établir que celui-ci remplit effectivement les devoirs de soutien indispensable de famille.

En vue de faciliter les démarches imposées aux requérants, l'état signalétique et des services du militaire, délivré par le chef de corps, et attestant que le soutien de famille est sous les drapeaux, doit être demandé par les soins du maire.

Après établissement et réunion de ces diverses pièces, le maire chargé d'instruire la demande complète le dossier en dressant un état faisant ressortir le nombre et la position des membres de la famille vivant sous le même toit ou séparément, les revenus et les ressources de chacun d'eux, y compris les pensions, secours ou allocations de quelque nature que ce soit que pourraient recevoir les membres de la famille.

En raison du caractère d'assistance du droit aux allocations militaires, l'avis du Conseil Municipal, particulièrement informé de la situation du requérant, est sollicité; un délai d'un mois lui a été imparti, au cours duquel le Conseil Municipal doit se prononcer. Après l'expiration de ce délai, le caractère alimentaire du secours exige qu'il soit passé outre à l'avis de ce Conseil.

En temps de guerre, une procédure sommaire — et d'ailleurs corrigée par l'institution du triple degré de juridiction — est instituée. Seul, l'avis du maire est exigé, car la nécessité d'une délibération du Conseil Municipal entraînerait des retards préjudiciables aux intérêts des postulants en raison du grand nombre de demandes formulées. Toutefois, l'émission d'un avis émanant d'une seule personne présente moins de garanties pour l'intérêt; des cas de partialité sont à redouter.

Le dossier ainsi constitué est transmis pour examen à la commission du premier degré.

En temps de paix, la demande d'allocation doit être déposée avant l'incorporation du soutien, en raison de la longueur des formalités à remplir. L'allocation militaire étant destinée à compenser l'aide apportée par le mobilisé, il importe qu'elle puisse être accordée dès son

appel sous les drapeaux : l'imprévoyance, la maladie peuvent laisser sa famille dans le dénuement au moment où elle va être privée de son salaire.

L'obligation de présenter la demande d'allocation militaire avant l'incorporation, sous peine de forclusion, s'avérait cependant trop rigoureuse. Pendant la présence du militaire sous les drapeaux, un événement malheureux est venu frapper la famille du militaire : la mort a enlevé un père, laissant la mère sans ressources, la maladie a empêché une épouse de se procurer par son travail les moyens de subsistance nécessaires à l'entretien du foyer, les circonstances économiques ont anéanti les revenus antérieurement suffisants. En invoquant un fait nouveau qui a modifié sa situation, un postulant peut à présent déposer une nouvelle demande, car un assouplissement, dicté par la bienveillance, est venu tempérer la rigueur du délai imposé.

Devant la fréquence des changements défavorables survenant dans la situation de famille des militaires lors de leur incorporation, il était expressément recommandé aux commissions, aux époques où était appliquée la règle du pourcentage, de réserver une certaine marge des allocations afin d'être en mesure d'accorder des secours aux familles devenues nécessiteuses pendant l'incorporation de l'appelé.

Les délais au cours desquels les demandes doivent être présentées pour les réservistes sont beaucoup plus brefs. S'agissant d'une courte absence, le législateur a sans doute estimé que le chef de famille a dû faire acte de prévoyance pour s'assurer que les siens ne seront pas dans le besoin, et qu'il doit pouvoir déterminer d'une façon exacte si sa famille aura besoin de l'aide de la collectivité pendant son absence.

Un délai de quinzaine avait été donné aux réservistes pour déposer leurs demandes; cette mesure suscita de nombreuses protestations.

Les hommes de la réserve reçoivent un premier avis les informant qu'ils seront appelés dans un délai non encore déterminé à effectuer une période militaire. Cette convocation comporte une mention signalant aux intéressés que, sous peine de forclusion, un délai de quinze jours leur est imparti pour solliciter l'allocation militaire. Il se peut que la convocation définitive ne parvienne que plusieurs mois après ce premier avertissement. Beaucoup de réservistes, n'attachant pas une attention suffisante au premier avis, omettent de formuler leur demande dans le délai réglementaire de quinzaine et se voient pour ce motif exclus automatiquement du bénéfice de l'allocation.

Un moyen de tourner la loi est ouvert au réserviste négligent : il suffit qu'il excipe d'un changement intervenu dans sa situation pour qu'il se trouve de ce fait habilité à faire une nouvelle demande. La forclusion ne joue plus à son égard. Mais faut-il encore qu'un fait nouveau se soit produit, et que le requérant soit informé des subtilités de la procédure.

Le brusque déclenchement des hostilités empêche que les demandes d'allocation soient présentées avant la mobilisation du soutien de famille. Un certain délai est alors fixé pendant lequel les demandes peuvent être valablement déposées : on ne saurait admettre que les demandeurs puissent présenter indéfiniment des requêtes tendant à obtenir un secours à caractère alimentaire.

L'instruction interministérielle de 1928 (1) édicte en son article 2, d'une façon expresse, qu'aucune demande n'est recevable après la libération du soutien ou après l'expiration de son temps légal de service actif.

Saisie d'un recours présenté par M^{me} P... pour solliciter le versement d'une allocation militaire après le retour

(1) Instruction interministérielle du 27 mai 1928.

du mobilisé dans ses foyers, la commission supérieure des allocations militaires a débouté la requérante de sa demande dans les termes suivants :

« Considérant :

« qu'il résulte de l'instruction que la dame P... n'a présenté sa demande que le 23 septembre 1939, alors que son présumé soutien avait été démobilisé le 18 septembre;

« que, dès lors, c'est à bon droit que par la décision attaquée la commission d'appel a confirmé la décision de la commission cantonale ayant refusé de faire droit à la demande initiale en invoquant la forclusion;

« qu'en conséquence le recours présenté par l'intéressée n'apparaît pas fondé, et qu'il y a lieu de rejeter sa requête sans qu'il y ait lieu de statuer au fond. »

Le décret du 1^{er} septembre 1939 a prévu un délai de quatre mois pendant lequel les demandes pouvaient être valablement formulées. On a fait preuve ainsi d'une grande bienveillance envers des familles réfugiées qui ne pouvaient satisfaire rapidement aux conditions requises en ce qui concerne le dépôt des pièces exigées.

En cas de demande présentée tardivement, le maire n'a pas qualité pour déclarer que les droits du postulant sont forclos. Il doit accepter la demande et la transmettre à la commission cantonale; le refus opposé aurait pour conséquence de priver le requérant du droit d'appel dont le législateur a entendu le laisser bénéficiaire. Il ne peut que signaler dans ses avis que les délais légaux pendant lesquels la demande pouvait être déposée valablement sont expirés.

Une interprétation assez souple de la loi par les commissions quant à la forclusion a été donnée.

Tantôt le requérant prétend, pour justifier le retard, qu'il voulait expérimenter si ses ressources seraient suffisantes sans solliciter l'aide de la collectivité. L'épouse

d'un commerçant a tardé à déposer sa demande, croyant que le commerce de son mari serait plus fructueux.

Animées d'un large esprit de bienveillance, les commissions examinent l'exactitude des motifs invoqués par les intéressés afin de retenir les demandes dignes d'intérêt, bien qu'elles n'aient pas été déposées dans les délais voulus.

SECTION II

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION DU PREMIER DEGRÉ

Saisie de la demande par l'intermédiaire du préfet, la commission du premier degré doit statuer dans un délai fixé le plus souvent à un mois, l'intérêt du justiciable exigeant une solution rapide.

En temps de paix, la commission du premier degré doit se réunir au moins une fois par mois, pour examiner les demandes qui lui ont été transmises.

En temps de guerre, les réunions doivent être beaucoup plus nombreuses, afin d'avoir le temps matériel d'examiner le grand nombre de demandes présentées.

Afin d'accroître les garanties dont disposent les intéressés, un droit de comparution devant la commission du premier degré, de même que devant les commissions d'appel, leur a été donné. Les familles des mobilisés ont le droit sur leur demande, soit personnellement, soit par mandataires dûment autorisés par elles, de soutenir leur cause devant toutes les commissions avant que l'une quelconque ait rendu sa décision.

Cette mesure permet aux intéressés de compléter oralement les indications parfois sommaires contenues dans leurs demandes, et de donner aux membres des commissions tous éclaircissements qu'ils jugeront nécessaires, tant sur leur position avant le départ du mobilisé que sur leur situation actuelle.

Le législateur avait cru que cette mesure aurait pour

conséquence de diminuer le nombre des réclamations qui s'élèvent sur le bien-fondé des décisions des commissions du premier degré, puisque ces décisions, antérieurement rendues sur pièces, ne peuvent être prises qu'à la suite des explications justificatives ou autres moyens de défense des parties intéressées. Les commissions, d'autre part, auraient eu la possibilité de motiver plus aisément leurs décisions par suite de la comparution des demandeurs. En pratique, les requérants n'usent jamais de la faveur qui leur est offerte. Une dérogation à la procédure écrite généralement suivie devant les tribunaux administratifs avait donc été admise. Elle constituait un assouplissement à la rigueur de la procédure administrative qui, selon Jacquelin, « a un caractère occulte, la justice administrative pouvant aisément, en refusant la communication des pièces, étouffer à son gré la réclamation ou paralyser la défense », mais les requérants ne surent pas profiter de la situation privilégiée qui leur avait été faite.

La commission, dont la validité des décisions exige un certain quorum, examine la situation de famille, délibère et rend sa décision, qui a effet exécutoire.

Pour éviter l'attribution d'allocations injustifiées et pour uniformiser la jurisprudence des commissions, celles-ci sont tenues de motiver sommairement, mais avec précision, les conditions d'admission ou de rejet.

L'examen des décisions motivées indiquant les faits matériels sur lesquels s'est basée la commission du premier degré facilite la tâche de la commission d'appel. Cette dernière pourra apprécier sans recherches longues, ni compliquées, le bien-fondé de la décision rendue et la conformité de l'esprit avec lequel elle a été prise avec la jurisprudence de la commission supérieure des allocations militaires.

Les commissions du premier degré ont été invitées à plusieurs reprises à renoncer aux formules toutes faites

telles que « ressources suffisantes » et qui avaient été adoptées dans un but de simplification. Ne perdant jamais de vue la nécessité de ne pas mécontenter l'opinion publique, il était recommandé de faire allusion dans les considérants à la situation de fortune et à la situation de famille du requérant. Il convient de spécifier par exemple que le salaire semble assez élevé, que les revenus du commerce ou de l'exploitation agricole sont suffisamment rémunérateurs.

L'examen des motifs permet d'apprécier à première lecture si les arguments de la commission du premier degré sont à juste titre fondés en fait et en droit. Telle commission avait rejeté une demande en invoquant le fait que le pourcentage départemental était atteint à une période où cette règle ne devait plus être appliquée. Telle autre commission avait cru devoir ne pas retenir la demande du père d'un appelé parce qu'il était de nationalité italienne, bien qu'il résidait en France et que le mobilisé était naturalisé. Enfin, une troisième commission avait rejeté une demande en déclarant que les revenus dont disposait le postulant étaient supérieurs au barème, bien que ce document n'ait aucune valeur officielle.

En dehors de l'obligation de motiver les décisions, aucune forme sacramentelle n'est imposée aux actes de la commission. Ces décisions doivent cependant contenir un certain nombre d'indications permettant aux intéressés de constater l'accomplissement de toutes les formalités légales. Elles doivent notamment indiquer le nombre des membres présents, le nom du président, les motifs et le dispositif, enfin la date et le lieu où elle a été prise.

Notification de ces décisions doit être faite dans un délai de dix jours aux parties intéressées, à savoir, le requérant et les différentes personnes titulaires du droit d'appel devant la commission du second degré. Dans un

but évident de protection des intéressés, les notifications mentionnent les délais pendant lesquels peuvent être présentés les recours ainsi que les autorités auxquelles les requérants doivent s'adresser pour faire corriger une décision qu'ils estiment entachée d'erreur. Cette notification est faite par voie administrative, le préfet et le maire.

SECTION III

PROCÉDURE SUIVIE DEVANT LA COMMISSION DU SECOND DEGRÉ ET LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES ALLOCATIONS MILITAIRES

Les procédures suivies devant la commission du second degré et devant la commission supérieure des allocations militaires ne sont pas sensiblement différentes. Les pièces obligatoirement adjointes au dossier, les délais pendant lesquels les recours peuvent être formés, les effets des décisions prises sont comparables. Seules les personnes auxquelles est ouvert le droit d'appel sont différentes.

Le droit d'appel devant l'une quelconque de ces deux juridictions est toujours ouvert au requérant. S'il estime que la décision prise par la commission du premier degré l'a lésé dans ses droits, soit qu'il ait été débouté de sa demande, soit qu'il n'ait obtenu que partiellement satisfaction, il peut toujours se prévaloir de son droit d'appel devant la commission du deuxième degré instituée par le décret du 1^{er} septembre 1939 et ensuite devant la commission supérieure des allocations militaires, si la commission du second degré lui semble avoir méconnu son droit.

Une épouse se prétend lésée car on lui a refusé l'allocation principale, tout en lui accordant des majorations pour ses enfants. Un ascendant proteste contre l'insuffisance du secours qui lui a été donné et sollicite la trans-

formation de la majoration d'ascendant accordée en une allocation principale.

Afin de garantir les intérêts de l'Etat, pouvoir a été donné à certains représentants d'user du droit d'appel devant les commissions du second degré et la commission supérieure des allocations militaires. Le préfet, le maire, le contrôleur des Contributions directes et le contrôleur départemental des lois d'assistance ont été appelés à veiller à ce qu'une équitable attribution des allocations militaires soit faite par les commissions du premier degré, les premiers en vertu de leur mission d'assurer le bon ordre public, les seconds en vertu de leur devoir d'éviter un gaspillage des deniers publics. Par le droit dont ils disposent, ils pourront inviter les commissions du second degré à corriger les défaillances des commissions du premier degré.

Devant la commission supérieure des allocations militaires, le droit d'appel est de même ouvert au préfet, au contrôleur départemental des lois d'assistance; de plus, le directeur départemental des Contributions directes, le ministre des Finances et le ministre de la Santé Publique peuvent intervenir auprès de la juridiction suprême pour faire réparer une déficience des commissions du second degré.

Les recours présentés par les requérants devant les commissions du second degré et la commission supérieure des allocations militaires sont de beaucoup les plus nombreux. Les statistiques ne permettent pas de déterminer les proportions dans lesquelles les divers titulaires du droit d'appel formulent des recours, mais l'examen des dossiers présentés devant la commission supérieure des allocations militaires permet d'affirmer que plus de 90 % des secours sont présentés par les postulants.

Les fonctionnaires qui usent le plus souvent de leur droit d'appel sont les représentants de l'administration

des Finances, toujours enclins à demander la suppression d'une décision empreinte, selon leur opinion, de trop d'indulgence. Ils estiment, ou bien que la situation est demeurée inchangée, ou bien qu'un autre membre de la famille peut apporter l'aide nécessaire.

Aucune forme spéciale pour présenter les recours n'a été imposée. Le dépôt d'une simple lettre renfermant les arguments tendant à démontrer l'inexactitude des motifs de la décision attaquée est suffisant. La requête, accompagnée de la décision de la commission dont le jugement est contesté, doit être déposée à la mairie de la résidence qui en délivre récépissé et la transmet, dans un délai maximum de deux jours, au préfet du département dans lequel la décision attaquée a été prise. La requête est enregistrée à la préfecture sur un registre spécial. Dans le délai de dix jours qui suit l'enregistrement de la requête, le préfet transmet à la commission qui devra être saisie toutes les pièces sur le vu desquelles la commission de l'échelon inférieur a statué.

Toutes garanties ont donc été données aux requérants pour que les commissions d'appel soient saisies rapidement de la contestation d'une décision qu'ils désirent faire infirmer.

De même, pour éviter qu'une menace de retrait d'une allocation ne pèse trop longtemps sur les bénéficiaires d'une décision favorable, un délai fut imparti aux titulaires du droit d'appel pour faire usage de leurs droits, mais par contre le même délai a été imposé aux requérants, car il eût été inconcevable qu'un indigent ne proteste pas, dans un délai très bref, contre l'iniquité d'une décision qui paraît méconnaître ses droits.

Si le pourvoi n'a pas été fait par le requérant, notification de ce pourvoi doit être faite à l'intéressé par l'intermédiaire du préfet et du maire, pour qu'il puisse présenter ses arguments et réfuter les motifs sur lesquels est fondé le recours. S'il juge bon de se défendre, il doit

adresser au maire, au préfet ou au ministre de la Santé Publique des explications écrites dans un délai qui lui a été indiqué.

Notification de ce pourvoi et du mémoire en défense du requérant doivent être joints au dossier qui sera transmis à la commission d'appel.

L'appel a un effet dévolutif, mais il n'a pas d'effet suspensif; le caractère alimentaire du droit contesté s'opposait à ce que le titulaire de l'allocation militaire soit privé du bénéfice de ce secours sous prétexte qu'un représentant du Gouvernement jugeait qu'il avait été attribué à tort.

La procédure devant la commission du second degré de 1939 devient analogue à celle qui est suivie devant la commission du premier degré; un certain quorum des membres présents est exigé pour que les décisions soient valables; les décisions doivent être motivées et notifiées aux intéressés. Nous nous attacherons donc tout particulièrement à décrire la procédure suivie devant la commission supérieure des allocations militaires.

Les dossiers adressés à la commission supérieure des allocations militaires sont tout d'abord complétés par un avis motivé du préfet. Les dossiers sont alors confiés à des rapporteurs qui les étudient et s'il en est besoin demandent à l'Administration de provoquer des éclaircissements sur certains points; les éléments du dossier ne font pas ressortir d'une façon exacte les ressources dont dispose le postulant, aucun moyen ne permet de déterminer dans quelle mesure le militaire pouvait être déclaré soutien indispensable. Si le dossier contient toutes les indications permettant de se faire une opinion exacte de la situation de fortune, le rapporteur fait un exposé oral de l'affaire sur laquelle délibère et statue la section de la commission supérieure des allocations militaires à laquelle il est attaché. Si la majorité des membres sont présents, la section a compétence pour statuer définitivement.

vement; toutefois, si par son importance ou par sa nouveauté le recours mérite d'être soumis à la commission tout entière, le commissaire du Gouvernement, qui est le chef du bureau des allocations militaires au ministère de la Santé Publique ou tout autre membre de la section, peut à tous moments évoquer l'affaire devant l'assemblée générale.

La commission supérieure des allocations militaires n'est pas obligée de rendre des décisions motivées; submergée par un nombre considérable de demandes présentées pendant la guerre de 1939-1940, elle s'est bien souvent bornée à motiver ses jugements par une formule type telle que :

« La famille n'est pas nécessiteuse. »

« Le mobilisé n'est pas soutien indispensable de famille. »

Elle ne remplissait plus la tâche qui lui incombe et qui consiste à éclairer les commissions inférieures sur la façon dont il convient de juger.

De même que les commissions des échelons inférieurs, elle doit notifier aux intéressés et aux commissions du second degré la décision qu'elle a prise.

Dès lors, aucun recours ne peut plus être formulé et le requérant n'aura pas d'autre moyen pour faire valoir sa demande que de s'adresser au Conseil d'Etat.

SECTION IV

NATURE DES DÉCISIONS ÉMISES PAR LES DIVERSES COMMISSIONS CHARGÉES D'ATTRIBUER LES ALLOCATIONS MILITAIRES

Les différents législateurs successifs qui ont pris des dispositions relatives à l'organisation, au fonctionnement et à la compétence des commissions chargées d'attribuer les allocations militaires ne se sont pas préoccupés de fixer la nature de ces organismes.

Devant le mutisme du législateur auquel nous devons suppléer, il nous appartient de déterminer la nature de ces institutions et de rechercher s'il s'agit d'organismes à caractère administratif ou à caractère juridictionnel, afin de pouvoir préciser quels sont les recours qui pourront être exercés devant le Conseil d'Etat contre les décisions de ces commissions.

Nous allons tout d'abord étudier la nature du Conseil départemental, unique commission instituée par la loi de 1905.

Les actes de cet organisme semblent être des actes administratifs. On ne saurait en effet les qualifier d'actes juridictionnels, puisque la commission départementale n'a pas pour mission de trancher des litiges, son rôle se bornant à examiner le bien-fondé des demandes présentées par ceux qui estiment devoir bénéficier des dispositions de la loi de 1905 sans que leur droit n'ait encore fait l'objet d'aucune contestation.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat, par l'arrêt de la veuve Michel du 5 mars 1909 (1), estime que la décision du Conseil départemental est un acte administratif, puisqu'il peut être annulé par un administrateur actif, à savoir un ministre. Il s'agissait en l'espèce d'un recours formé par la veuve Michel en vue de faire annuler la décision du ministre de la Guerre qui avait décidé de rayer cette requérante des listes des allocataires parce que son fils ayant contracté un engagement ne pouvait être considéré comme soutien de famille.

Le Conseil d'Etat émit alors le considérant suivant :

« Considérant...

« que si le Conseil de révision départemental siégeant à Privas avait constaté le droit de la mère du sieur Michel à l'allocation journalière prévue par la disposition législative ci-dessus rappelée, il appartenait néanmoins au ministre de la Guerre, à raison de la modification survenue dans la situation militaire du jeune soldat postérieurement à la décision du Conseil départemental, modification qui avait pour conséquence de placer la dame Michel en dehors des conditions exigées par ladite loi, de prescrire qu'aucune allocation ne serait ordonnée à son profit; qu'il suit de là que la décision attaquée n'est pas entachée d'excès de pouvoir. »

Il ne semble pas dans l'intention du législateur que le requérant pouvait demander à la commission départementale de réviser sa décision. Le seul recours dont disposait le requérant lésé dans ses droits était donc le recours pour excès de pouvoir.

Le Conseil départemental créé par la loi de 1928 ayant été composé d'une façon analogue à celui qui a été créé par la loi de 1905, présente lui aussi les caractères d'un organe purement administratif.

Nous étudierons tout particulièrement la nature des institutions créées par le décret du 1^{er} septembre 1939.

(1) *Recueil périodique Dalloz*, 1910 I.II^e Partie, page 109.

La nature des décisions de la commission cantonale doit être au premier abord assimilée à celle des décisions de l'unique commission départementale organisée par les lois de 1905 et de 1928. En effet, cette commission ne tranche aucun litige et ses décisions doivent être considérées comme des actes administratifs. Mais telle cependant n'a pas été l'opinion du législateur qui semble avoir reconnu dans la commission cantonale une juridiction administrative.

Le décret du 1^{er} septembre 1939 stipule que les décisions de la commission cantonale pourront être portées en appel devant la commission départementale; or, le terme d'appel ne peut s'appliquer qu'à des recours formés contre des décisions juridictionnelles.

D'autre part, le législateur de septembre 1939 a imposé toute une procédure minutieuse qui doit être suivie sous peine de nullité, nécessité de statuer dans des délais rigoureusement fixés, nécessité de motiver les décisions rendues. Si l'on s'en tient avec Duguît à la définition formelle de l'acte juridictionnel, on peut affirmer qu'il s'agit là d'une décision juridictionnelle.

Le critérium de la distinction entre l'acte administratif et l'acte juridictionnel selon lequel l'acte juridictionnel a autorité de la chose jugée nous amène à conclure que les décisions de la commission cantonale sont des décisions à caractère juridictionnel.

Cette force de l'autorité de la chose jugée n'a pas été expressément reconnue aux décisions de la commission cantonale, mais il résulte de la jurisprudence de la commission supérieure des allocations militaires que ce caractère lui a été donné, puisque la décision de la commission cantonale ne peut faire l'objet d'une révision que s'il y a fait nouveau et que les affirmations de la commission cantonale ne peuvent être renversées que par la voie de l'appel devant la commission départementale.

Nous devons donc relever une certaine anomalie dans l'organisation de la commission cantonale; nous sommes en présence d'un organisme qui n'a pas pour mission de trancher des litiges et qui a cependant le pouvoir d'émettre des décisions à caractère juridictionnel.

A la lumière des recherches effectuées pour déterminer la nature des décisions prises par les commissions cantonales, nous pourrions établir la nature des décisions émises par les commissions départementales. Là encore le législateur a omis de préciser sa pensée.

Une procédure rigoureusement fixée a été instituée devant cette commission; tous les caractères d'un acte juridictionnel dans les décisions qu'elle émet peuvent être relevés, nécessité de motiver ses jugements, de statuer dans les délais impartis. De même que les décisions des commissions cantonales sont susceptibles d'un appel devant les commissions départementales, de même les jugements émis par ces dernières sont susceptibles d'un appel devant la commission supérieure des allocations militaires.

La commission départementale, dont le rôle est de trancher un litige, a donc sans contestation possible la nature de tribunal administratif.

A n'en pas douter le législateur a voulu assimiler la commission supérieure des allocations militaires à une juridiction administrative. Le décret du 1^{er} septembre 1939 s'est gardé de préciser que les décisions de la commission supérieure des allocations militaires peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, mais nous savons que dans l'ordre de la juridiction administrative, à la différence de la juridiction civile, le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat est ouvert même sans textes contre-toutes les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort. D'ailleurs, aux termes de l'article 28 de la loi du 18 décembre 1940, le Conseil d'Etat statuant au

contentieux connaît les recours en cassation dirigés contre les arrêts ou décisions des juridictions administratives rendus en dernier ressort.

Les décisions de la commission supérieure des allocations militaires jugeant en dernier ressort pourront faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

Deux arrêts du Conseil d'Etat en date des 2 juin (1) et 29 juin 1938 (2) reconnaissent la possibilité d'intenter un pourvoi en cassation contre une décision de la commission supérieure des allocations militaires devant le Conseil d'Etat. Dans les deux espèces qui lui étaient soumises, le Conseil d'Etat fit valoir en effet qu'une question de fait ne saurait être discutée devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux et s'appuya sur ce motif pour dérouter de leurs demandes les requérants.

(1) Arrêt Zemonr.

(2) Arrêt Clerbout-Lebon, 1938, page 592.

SECTION V

POURVOIS EN CASSATION DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT INTENTÉS CONTRE LES DÉCISIONS DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES ALLOCATIONS MILITAIRES.

En fait, les pourvois en cassation présentés devant le Conseil d'Etat aux fins d'annulation sont assez rares en matière d'allocation militaire.

Cependant, il convient d'examiner les cas d'ouverture des recours en cassation, la procédure à suivre pour tenter de tels recours, les effets des arrêts du Conseil d'Etat, ainsi que les voies de recours ouvertes contre les jugements émis par ce dernier tribunal.

Les cas d'ouverture en cassation sont limitativement prévus. Les décisions de la commission supérieure des allocations militaires peuvent, de même que toutes les décisions des tribunaux administratifs, être annulées pour incompétence, violation des formes et violation de la loi.

La commission supérieure des allocations militaires a pu outrepasser la compétence qui lui a été attribuée par le législateur ou au contraire refuser de se prononcer sur une question qui est de son ressort. De même, les formalités requises par les diverses autorités administratives chargées de transmettre les dossiers d'allocation militaire peuvent ne pas avoir été remplies; les

commissions chargées d'attribuer les allocations militaires n'ont pas rendu leurs décisions dans les délais impartis; la validité des décisions prises par les commissions ne comportant pas le nombre des membres présents nécessaire peut être contestée; la méconnaissance d'un texte de la loi, telle que l'attribution d'une majoration d'ascendant accordée à une épouse, a été relevée; une fausse interprétation ou application de la loi a été commise; pour tous ces motifs, un recours en cassation devant le Conseil d'Etat est recevable.

La possibilité de se pourvoir en cassation contre une décision de la commission supérieure des allocations militaires n'est ouverte qu'aux personnes qui ont été parties ou représentées à la décision attaquée et qui peuvent justifier d'un intérêt à l'annulation demandée.

Ce pourvoi doit être formé par requête adressée au Conseil d'Etat. Il doit contenir l'exposé sommaire des faits et moyens, les conclusions qui ne peuvent être que la demande d'annulation de la décision attaquée, les noms des parties, et être accompagné de la décision attaquée. La requête doit être écrite sur timbre et enregistrée, cette formalité étant requise à peine de nullité. Cette requête doit être signée par un avocat au Conseil d'Etat. Si le recours n'est pas présenté par le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat, il doit être signé par le ministre ou secrétaire d'Etat intéressé. La requête en cassation doit être signée de la partie qui se pourvoit ou des personnes justifiant des pouvoirs nécessaires à cet effet.

Le délai pendant lequel pourvoi peut être fait d'une décision émanant de la commission supérieure des allocations militaires est le délai ordinaire des recours au Conseil d'Etat, c'est-à-dire de deux mois à dater de la notification de la décision attaquée. Le pourvoi ainsi fait n'a ni effet suspensif, ni effet dévolutif.

La partie qui a triomphé et éventuellement les personnes intéressées au maintien de la décision attaquée reçoivent communication administrative du pourvoi. Elles peuvent présenter elles-mêmes leur défense rédigée simplement sur papier timbré ou se faire défendre par un avocat, la constitution d'un avocat pouvant intervenir pendant toute la durée de l'instance.

La procédure suivie devant le Conseil d'Etat sera alors telle qu'elle a été organisée pour le Conseil d'Etat statuant au contentieux par la loi du 18 décembre 1940 portant réorganisation du Conseil d'Etat. L'affaire sera jugée par deux sous-sections réunies qui émettront soit un arrêt de rejet, soit un arrêt d'annulation et dont l'effet sera strictement limité aux parties.

A notre connaissance, aucun arrêt d'annulation n'a été prononcé contre une décision de la commission supérieure des allocations militaires.

Dans l'hypothèse où ce cas se produirait, il semble que l'affaire devrait être renvoyée devant la commission supérieure des allocations militaires. Cette dernière se verrait dans l'obligation de se conformer, dès la première cassation, à la chose jugée en droit par le Conseil d'Etat. Selon l'arrêt Botta du 8 juillet 1904 (1), rendu sur les conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Romieu, la liberté de la juridiction de renvoi en procédure administrative est en effet strictement limitée.

Les arrêts rendus par le Conseil d'Etat sont susceptibles des voies de recours établies par le décret du 22 juillet 1806. L'opposition est ouverte contre les décisions rendues par défaut; en cas de décisions contradictoires, les recours en révision, en ratification d'erreur matérielle et la tierce opposition pourront être intentés.

De très fortes garanties semblent donc avoir été don-

(1) Arrêt Botta. *Dalloz périodique*, 1906, III^e Partie, page 135.

nées aux bénéficiaires du droit à l'allocation militaire, puisqu'en plus du triple degré de juridiction qui leur a été ouvert pour faire examiner les faits et le droit sur lesquels ils basent leurs prétentions, le Conseil d'Etat peut être appelé par la voie de la cassation à examiner si les tribunaux spéciaux ont fait une stricte application de la loi.

CONCLUSION

L'étude des juridictions spécialement organisées pour attribuer les allocations militaires nous amène à regretter que le législateur ne se soit pas attaché lors de l'institution de ces organismes à déterminer sa pensée avec toute la précision que la création de telles commissions nécessitait.

Nous avons vu, en effet, qu'il ne s'est jamais préoccupé de préciser d'une façon exacte la nature des recours ouverts aux requérants pour faire annuler les décisions d'organismes dont la composition n'a pas toujours offert toutes garanties de compétence et d'impartialité. Pour statuer en connaissance de cause, le juge doit avoir en effet des connaissances juridiques suffisantes; un jugement impartial ne peut être émis que par un juge indépendant des pouvoirs publics. Or, le législateur de 1905 et de 1928 a précisément placé le préfet, agent du Gouvernement, à la tête de ces commissions. La présence de deux fonctionnaires des Finances et de deux conseillers généraux auprès du préfet n'apportait aucune des garanties d'impartialité que doit donner toute décision juridictionnelle.

L'organisation des commissions créées par les lois de 1913 et de 1923 fait ressortir le souci d'apporter plus de garanties aux requérants; la commission cantonale est présidée par le juge de paix et les décisions de cet organisme relèvent des tribunaux civils par la voie de l'appel.

Mais si, au point de vue compétence, le choix du législateur a été plus heureux, on doit regretter que la règle de la séparation des pouvoirs ait été violée. Les litiges qui s'élèvent au sujet des allocations militaires interviennent entre de simples particuliers et l'Etat; l'Administration ne saurait être condamnée par des tribunaux de l'ordre judiciaire à verser des secours aux particuliers.

L'organisation des commissions spéciales aux allocations militaires réalisée par la loi du 5 août 1914 et le décret du 1^{er} septembre 1939 constitue un système intermédiaire entre ceux de 1905-1928 d'une part, 1913 et 1923 d'autre part. On a fait entrer dans la composition de ces commissions à la fois des représentants de l'ordre judiciaire et des représentants de l'administration active. La présence de magistrats est sans conteste de nature à garantir les intérêts des requérants et la présence d'administrateurs remédie partiellement à l'atteinte portée au principe de la séparation des pouvoirs.

Toutefois, si les législateurs de 1914 et 1939 sont venus corriger certains défauts présentés par les commissions de 1905, 1928, 1913 et 1923, il n'en résulte pas moins que leur œuvre, créée en dehors des principes de droit administratif, est imparfaite et ouvre le champ à de nombreuses critiques. Nous avons relevé en temps opportun l'anomalie présentée par le caractère juridictionnel dont ont été revêtues les décisions des commissions cantonales du décret du 1^{er} septembre 1939, bien qu'elles n'aient pas de fonction juridictionnelle. D'autre part, le législateur a enfreint non seulement les règles de la séparation des pouvoirs en plaçant des fonctionnaires à côté de magistrats, mais aussi la règle de la séparation administrative et contentieuse, puisque ce sont des administrateurs actifs qui ont été appelés à siéger dans les juridictions chargées d'attribuer les allocations militaires. S'agissant de litiges à intervenir entre les parti-

culiers et l'Administration, il eût été préférable de désigner un organe administratif dont les décisions auraient été soumises à un tribunal administratif présentant toute garantie de compétence.

Le Conseil d'Etat, juge de droit commun, aurait dû être appelé à examiner ces litiges, mais il n'était pas possible de lui imposer une charge aussi lourde en raison du grand nombre de différends qui s'élèvent.

En vue de décharger le Conseil d'Etat, le législateur, au contraire, a tendance à créer de plus en plus des juridictions aux attributions spécialisées.

Avant la guerre de 1914 existaient déjà un certain nombre de juridictions administratives dotées d'attributions très limitées et statuant en dernier ressort, Cour des comptes, conseils de révision, juridictions disciplinaires, commission centrale d'assistance.

Mais, depuis la guerre de 1914-1918, nous avons assisté à une floraison de lois nouvelles telles que les lois sur la contribution extraordinaire, sur les bénéfices de guerre, sur les dommages de guerre, sur les pensions militaires, qui ont donné lieu à des milliers de litiges.

On ne pouvait évidemment laisser au Conseil d'Etat, juge de droit commun, le soin de statuer sur tous ces litiges nouveaux. Il ne pouvait non plus être question de donner cette charge aux conseils de préfecture, qui ne présentaient pas suffisamment de garanties au point de vue compétence.

Mais l'examen des commissions chargées d'attribuer les allocations militaires, ainsi que l'étude des divers tribunaux administratifs spéciaux réalisée par M. Arnoud (1), nous amènent à constater que ces divers organismes ont été créés en hâte et institués sans aucun respect des principes directeurs du droit administratif

(1) Les Commissions administratives à caractère juridictionnel. Thèse, Paris 1938.

français. La multiplicité de ces tribunaux administratifs spéciaux, qui statuent sans se reposer sur les bases du droit administratif et dont les membres n'ont pas de connaissances juridiques suffisantes, pourra avoir des conséquences désastreuses. Une partie considérable du contentieux administratif est laissée aux mains d'organismes inexpérimentés dans l'art d'appliquer les règles que le Conseil d'Etat n'est parvenu à élaborer que lentement et l'uniformité de la jurisprudence administrative sera gravement compromise.

Nous concluons avec Pierre de Font-Réaulx (1) qu'au lieu de multiplier à l'infini le nombre de commissions à caractère juridictionnel, il eût été préférable de réformer l'organisation des juridictions administratives françaises.

Des commissions à caractère administratif auraient dû être organisées pour apprécier le bien-fondé des prétentions formulées par les requérants; un large recours contre les décisions de ces commissions aurait été ouvert devant une juridiction administrative de droit commun décentralisée et qui aurait pu être les Conseils interdépartementaux de préfecture. Pour faire appel aux compétences que le jugement de certains litiges nécessite, il eût été alors possible d'obliger la juridiction administrative de droit commun à s'entourer, dans certains cas, de membres compétents dont les avis éclairés lui auraient permis de statuer en connaissance de cause.

L'étude du régime des allocations militaires s'est donc révélée dans l'ensemble assez peu heureuse. Le droit à l'assistance, base de l'institution des allocations militaires, tend de plus en plus à être remplacé par la répa-

(1) Le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat sur les décisions des autres tribunaux administratifs, Font-Réaulx Pierre, Thèse, Poitiers, 1930.

ration d'un dommage causé par l'Etat à des particuliers en raison du fonctionnement d'un service public.

Les commissions chargées d'attribuer les allocations militaires ont été créées en hâte et les garanties que le législateur a voulu donner aux requérants ne sont qu'assez illusoires.

Il nous reste donc à souhaiter qu'une œuvre tendant à réformer les juridictions administratives soit entreprise pour aboutir à une suppression des tribunaux dotés d'attributions spéciales au profit de juridictions moins nombreuses et à compétence très largement étendue. Les membres de ces dernières juridictions possédant des connaissances juridiques suffisantes seraient alors en mesure de redresser les erreurs commises par le législateur et d'éviter ainsi de nombreux tâtonnements tels que ceux que nous avons relevés dans la législation relative aux allocations militaires.

Vu : *Le Président.*

SCELLE.

Vu : *Le Doyen.*

G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,

Pour le Recteur,
L'Inspecteur d'Académie,
Illisible.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDREADÈS. — Le contentieux des états administratifs modernes. (Thèse Paris, 1934.)
- APPLETON (Jean). — Traité élémentaire du contentieux administratif. (Paris, Dalloz, 1927.)
- BERTHÉLÉMY. — L'assistance intégrale. (Extrait de la *Grande Revue*, Paris, 1914, 1^{er} fascicule.)
- BIATARANA (Jean). — Les tribunaux administratifs spéciaux et la séparation entre l'administration et la juridiction. (Thèse Bordeaux, 1935.)
- FONVIEILLE. — Etude critique du régime des allocations aux familles des militaires soutiens indispensables. Fondement juridique de cette législation, son fonctionnement pratique, ses répercussions. (Thèse Montpellier, 1919.)
- GARREAU. — Commentaires de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée et la réduction à deux ans du service militaire. Paris, 1906.
- GIDE (Charles). — La guerre et la question sociale. (*Revue d'Economie politique*, 1914, page 613.)
- HAURIOU. — Précis de droit administratif et de droit public. Edition 1933.
- Débats parlementaires.*
- Code des lois politiques et administratives.*
- Recueils périodiques Dalloz.*
- Recueils Sirey.*
- Gazette du Palais.*
- Recueil de textes concernant les allocations accordées aux familles dont les soutiens indispensables sont appelés sous les drapeaux*, publié en 1933 par le ministère de la Santé Publique.
- Archives de la commission supérieure des allocations militaires.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Historique de l'institution des allocations militaires....	5
--	---

TITRE PREMIER

Des conditions auxquelles s'ouvre le droit à l'allocation militaire	19
---	----

CHAPITRE PREMIER

Il faut que le militaire soit soutien indispensable.....	21
<i>Section I.</i> — De la qualité du militaire	21
<i>Section II.</i> — De la notion de soutien indispensable.	28
<i>Section III.</i> — Des formes et des preuves de l'aide apportée par le militaire à sa famille	32

CHAPITRE II

Il faut que la famille soit réellement nécessiteuse	37
<i>Section I.</i> — De la définition du terme nécessiteux.	37
<i>Section II.</i> — De l'interdiction du cumul de l'allocation militaire et des prestations allouées au titre des diverses lois d'assistance et notamment du chômage	46
<i>Section III.</i> — Des divers moyens d'appréciation de la situation de fortune	53
<i>Section IV.</i> — Des charges pouvant incomber aux requérants et de l'aide pouvant leur être apportée.	61
<i>Section V.</i> — De la définition du terme « famille »..	65

CHAPITRE III

Règle du pourcentage	71
<i>Section I.</i> — Raisons de l'établissement de la règle du pourcentage	71
<i>Section II.</i> — Du taux du pourcentage	75
<i>Section III.</i> — Des formes du pourcentage	78
<i>Section IV.</i> — De l'étude des statistiques.....	81

CHAPITRE IV

Des causes d'extinction du droit à l'allocation tenant à la situation du militaire	85
<i>Section I.</i> — De la durée du paiement de l'allocation militaire	85
<i>Section II.</i> — Des causes entraînant suspension ou suppression du droit à l'allocation militaire à la situation du militaire	91
<i>Section III.</i> — Des causes de suppression de l'allocation tenant à la situation du demandeur.....	100
Conclusion	105

TITRE II

Des commissions chargées d'attribuer les allocations militaires. Du contentieux	111
---	-----

CHAPITRE PREMIER

Organisation des commissions spéciales à l'allocation militaire	113
<i>Section I.</i> — Des diverses commissions chargées d'attribuer les allocations militaires. De leur rôle..	113
<i>Section II.</i> — De la composition des diverses commissions	125
<i>Section III.</i> — De leur compétence	132

CHAPITRE II

Du contentieux	139
<i>Section I.</i> — Instruction à la demande	141
<i>Section II.</i> — Procédure devant la Commission du premier degré	147
<i>Section III.</i> — Procédure suivie devant la Commission du second degré et la Commission Supérieure des Allocations Militaires	151
<i>Section IV.</i> — Nature des décisions émises par les diverses commissions chargées d'attribuer les allocations militaires	156
<i>Section V.</i> — Pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat intentés contre les décisions de la Commission Supérieure des Allocations Militaires....	161
Conclusion	165
Bibliographie	171
Table des matières	173

ACHEVÉ D'IMPRIMER
SUR LES PRESSES
DE GASTON DALEX
5, RUE CÉLINA-DUBOIS
MONTROUGE (SEINE)
